

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaal- ja haridusteaduskond
Ühiskonnateaduste instituut

Asjaajamise tulemuslikkuse hindamine: organisatsiooni vajadused ja dokumendihaldussüsteemi võimalused

Magistritöö

Autor: Tiina Palu

Juhendaja: Pille Pruulmann-Vengerfeldt (PhD)

Kaasjuhendaja: Veiko Berendsen (MA)

Tartu, 2014

Sisukord

SISSEJUHATUS.....	3	
1	TEOREETILISED JA EMPIIRILISED LÄHTEKOHAD	6
1.1	Asjaajamise tulemuslikkuse võimalikud mõõdikud	6
1.1.1	Seos juhtimissüsteemidega ja tulemuslikkuse mõõtmine.....	6
1.1.2	Asjaajamine ja dokumendihaldus	17
1.2	Senine uurimine Eestis	21
1.3	Statistilised uuringud	22
2	ORGANISATSIOONIDE KVALITATIIVNE UURIMUS	29
2.1	Meetodi ja valimi valik	29
2.2	Intervjuu Justiitsministeerium.....	32
2.2.1	Organisatsiooni kirjeldus	32
2.2.2	Intervjuuanalüüs.....	32
2.3	Intervjuu Prokuratuur.....	35
2.3.1	Organisatsiooni kirjeldus	35
2.3.2	Intervjuuanalüüs.....	35
2.4	Intervjuu Politsei- ja Piirivalveamet	37
2.4.1	Organisatsiooni kirjeldus	37
2.4.2	Intervjuuanalüüs.....	37
2.5	Intervjuu Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet	41
2.5.1	Organisatsiooni kirjeldus	41
2.5.2	Intervjuuanalüüs.....	41
2.6	Organisatsioonide intervjuude kokkuvõte	43
3	DOKUMENDIHALDUSTARKVARA KASUTAMINE ASJAAJAMISE TULEMUSLIKKUSE HINDAMISE VAHENDINA	45
3.1	DHS Delta aruandluse funktsionaalsuse kirjeldus	45
3.1	Tulemusnäitajad näidisaruandluse põhjal	47
3.1.1	Dokumentatsiooni näidisanalüüs	49
3.1.2	Tööülesannete analüüs	55
4	JÄRELDUSED JA DISKUSSIOON, SOOVITUSED	61
4.1	Töö eesmärgi täitmise hindamine	61
4.2	Järeldused ja diskussioon.....	62
4.3	Soovitused	63
5	KOKKUVÕTE.....	65
6	SUMMARY	66
7	KASUTATUD KIRJANDUS	67
8	LISAD	70
8.1	Tabelid.....	70
8.2	Intervjuud.....	73
8.2.1	Justiitsministeerium	73
8.2.2	Prokuratuur	78
8.2.3	Politsei- ja Piirivalveamet	81
8.2.4	Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet	86
8.3	Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks	91

SISSEJUHATUS

Eestis on organisatsioonide asjaajamine olnud juba üle 15 aasta muutumises seoses üleminekuga elektroonilisele asjaajamisele. Võib öelda, et see muutus on toimunud ühest küljest seadusandluse mõjul, mis seab kohustusi, nagu asutuse veebileht, avalikustatud dokumendiregister ning erinevad e-teenused, teisalt on tehnoloogia pidev muutumine loonud ja teisendanud neid võimalusi, mida teha saab. Olles töötanud riigiasutuses üle seitsme aasta ning puutunud väga tihedalt kokku asjaajamisega ja dokumendihaldusega, tekkisid mul küsimused: kas on võimalik anda hinnangut asjaajamise toimimisele, kas on võimalik hinnata, kui kiiresti peaks toimuma dokumendiringlus, kas tööprotsesside pikkuse vajadust saab mõõta. Asjaajamise kohta on erinevaid juhiseid ja standardeid, kuid neis pole välja toodud asjaajamise hindamismeetodeid.

Riigi (valitsuse, valitsusasutuse, riigiasutuse) eesmärk on oma funktsioonide täitmist ja protsesse vaadata nende lõppkasutaja s.o kodaniku vaatenurgast. Mõisted, millega praegu neid protsesse kirjeldatakse, on pigem pärit infosüsteemide maailmast: kasutusmugavus, kättesaadavus, turvalisus (Eesti tegevuskava... 2012: 6-7). Sellele, mis toimub avaliku sektori organisatsioonide sees ning organisatsioonide vahel, pole eriti palju tähelepanu pööratud. Võib väita, et küsimust asjaajamise tulemuslikkuse hindamistest ei ole siiani metoodiliselt ega teoreetiliselt läbi töötatud. Samas teeb valdkonna eest vastutav Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (edaspidi MKM) juba mõnda aega ülevaateid ja statistikat dokumendihaldusvaldkonnast. Nende kodulehelt võib lugeda: „Aastatel 2006-2013 on asutused üle dokumendivahetuskeskuse saadetud dokumentidelt hoidnud kokku 1 066 265 eurot ning DVKle (dokumentide vahetuskeskus) on tehtud kulutusi 518 356 eurot ...“ (Elektroonilise dokumendivahetuse...2014). Uuringus on välja toodud dokumentidevahetusest saadav kokkuhoid, kuid kindlasti on veel võimalusi kokkuhoiuks.

Riigiasutustelt eeldatakse efektiivsuse kasvu, kuid mida mõeldakse efektiivsuse all, on ebaselge. Näiteks, kas see, kui organisatsioonil on rohkem dokumente, näitab ühemõtteliselt, et sel organisatsioonil on rohkem kohustusi ja tööd, või näiteks

näitavad seda pikad dokumentide koostamise protsessid. Efektiivsuse mõistest ei saada ühtviisi aru.

Vastates küsimusele, miks on efektiivsust vaja mõõta, tuleb pöörata pilk erasektori kogemusele. Avaliku raha kulutamine peab olema efektiivne, mõõdetav ja läbipaistev. Tulemusjuhtimist on juurutatud avalikus sektoris pea viisteist aastat, võttes üle erasektori kogemusi. Eelkõige on selleks olnud NPM teooria (New Public Management). *Viimase kümne aasta jooksul on toimumas avaliku sektori reform, mis on tekkinud murest avaliku halduse üha suurenevate kulutuste ning legitiimsuse kohta. Uus avalik haldus (New Public Management –NPM) on saanud juhtivaks filosoofiaks enamikes riikides. NPM julgustab avalikku sektorit võtma erasektori juhtimise võtted (Hood: 1995) ja välja töötama tulemuslikkuse mõõtmise ja tulemuslikkuse juhtimise (PM) avalike teenuste osutamise meetodid (Ploom & Haldma 2012; 184).*

Efektiivsuse ja tulemuslikkuse teemat on käsitletud käsikäes infoühiskonna arenguga ning erasektori toimimisest eeskuju võtmise tähe all. Kui erasektor on rohkem suunatud efektiivsuse ja tootlikkuse tõstmisele, saavutamaks kasumit, siis avaliku sektori kuvand on olnud rohkem riigi ja rahva hea ja kvaliteetne teenindamine.

Ideaalis peaks selle ideoloogia kohaselt toimima avalik sektor samade põhimõtete järgi kui erasektor, saavutamaks efektiivsuse läbi kasumlikkust. Kasumlikkust saab saavutada väiksema personali, lühemate tööprotsessidega ning kvaliteedi tõstmisega töös ehk kokkuvõttes tootlikkuse kasvuga. Erasektoris võimaldab selline lähenemine tulemusnäitajaid hinnata valdkonniti, struktuuriti, tegevuste kaupa. Finants- ja tootmise juhtimises kasutatavates tarkvarades (ERP- enterprise resource planning, MIS – management information system) on sageli olemas kergesti jälgitavad töö või toimimise tulemuslikkuse indikaatorid KPI-d (Key Performance Indicators) ning neid kasutatakse järjekindlalt. Avalikus sektoris on toimimise mõõtmiseks sellised võimalused sisse kirjutatud mitmetesse menetluse infosüsteemidesse, kuid dokumendihaldustarkvarades need puuduvad.

Magistritöö eesmärk on leida sarnaselt juhtimisteooriatele mudel, mille järgi saab leida asjaajamise indikaatorid, mis võimaldaksid tulemusi mõõta. Selleks vaatlen nelja Eesti riigiasutuse asjaajamise praegust toimimist, mille käigus intervjuueerin nende organisatsioonide asjaajamisega seotud isikuid, saamaks teada tegelikku praktikat.

Magistritöö koosneb neljast osast. Esimeses osas, annan ülevaate praeguseks ajaks tehtud teoreetilistest ja empiirilistest uuringutest. Samuti vaatlen erinevate juhtimisteooriate käsitlusi efektiivsuse mõõtmise võimalustest ning võimalikest KPI-st (*Key performance indicators*).

Teises osas vaatlen nelja Eesti organisatsiooni: Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi PPA), Justiitsministeeriumi (edaspidi JM), Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti (edaspidi PRIA) ja Prokuratuuri (edaspidi PROK) praeguse asjaajamise toimimist. Kuidas on nendes asutustes lahendatud dokumendiringlus, kas praegune töökorraldus on asjaajamise head toimimist soosiv või seab takistusi. Kas kasutusel olev dokumendihaldustarkvara vastab nende asutuste vajadustele, on dokumendihaldussüsteemis (edaspidi DHS) kasutatud kogu funktsionaalsus või kasutatakse seda vaid osaliselt. Uurimuse läbiviimiseks kasutasin kvalitatiivset intervjuudepõhist andmekogumist. Kvantitatiivse meetodina analüüsisin kahe vaatlusaluse organisatsiooni dokumendihaldussüsteemist saadud andmeid, sealhulgas sissetuleva ja väljamineva posti osakaalu, sellest omakorda e-posti osakaalu jpm.

Dokumendihaldusprogrammide aruannete funktsionaalsused võivad toetada efektiivsuse hindamist organisatsioonis, seetõttu võrdlengi kolmandas osas vaatlusalustes organisatsioonides kasutusel olnud dokumendihaldusprogrammi Delta aruannete funktsionaalsusi MoRec2 (Model Requirements...2008) nõuetega dokumendihaldussüsteemidele. Samuti analüüsin kahe organisatsiooni – Prokuratuuri ning Justiitsministeeriumi tulemusnäitajaid aruannete põhjal. Analüüs on jagatud kaheks osaks: dokumentide mahtude analüüs ja tegevuse (konkreetselt asjaajamistoimingute) analüüs.

Neljandas osas esitan järeldused ja ettepanekud asjaajamise tegevuste mudeli osas, mille järgi saab leida asjaajamise indikaatorid, mis võimaldaksid tulemusi mõõta.

1 TEOREETILISED JA EMPIIRILISED LÄHTEKOHAD

1.1 Asjaajamise tulemuslikkuse võimalikud mõõdikud

Asjaajamise toimimisest on võimalik mõõta erinevaid aspekte: kvaliteeti, ajakulu, töötaja vastavust antud ametikohale, mahukust jpm. Näiteks dokumentide mahud *versus* ajakulu = töötaja kiirus või mõõta aega, mis kulub dokumendi loomisest väljasaatmiseni ehk siin saaks analüüsida delegeerimiskiirust, vastamiskiirust, kooskõlastusringi vajalikkust. Nende mõõtmiste abil on võimalik saada tulemusi, mis aitaks teha analüüse, mille tulemusena organisatsioonid saaks tööd efektiivistada. Käesolevas osas selgitan, mis on asjaajamine ning milline on selle seos juhtimisega. Samuti käsitlen avaliku sektori jaoks võimalikke sobilikke juhtimisteooriaid, mis võimaldaksid mõõta efektiivsust ning hinnata tulemusi.

1.1.1 Seos juhtimissüsteemidega ja tulemuslikkuse mõõtmine

Juhtimisteooriaid on palju erinevaid. Mina vaatlen antud alapunktis juhtimisteooriaid, milles on selgelt välja toodud mõõtmisaspektid ja järelkontroll ning mida saaksin rakendada oma mudeli loomisel ning selle rakendamisel.

Adapteeritud teooriad võtavad aluseks mingi üldistatud mudeli ning teevad siis avaliku sektori jaoks sellesse rohkem või vähem olulisi muudatusi. Selliste mudelite tekkimine jääb 1980. aastatesse ning on seotud avalikus sektoris auditi läbiviimiste muutumisega. 1990. aastatel pärast BSC (*Balance Scorecard*) meetodi kasutuselevõttu on taas see meetod olnud kõige laialdasemaks adapteeritud teooriate aluseks. Adapteeritud teooriate juures on üldine see, et need on tavaliselt üleriigilised või rahvusvahelised, kus mingi teoreetilise raamistiku alusel on välja töötatud just selles riigis kasutatav lahendus. Õieti on sellise lahenduse nimetamine teooriaks küsitav, kuid Talbot (2011) on neid teooriatena käsitlenud. Sellised lahendused on Ühendkuningriigis, Kanadas, aga ka Euroopa Liidus - EU Common Assessment Framework.

Originaalsed teooriad on ajaliselt isegi varasemad. Näiteks juba 1976. aastal võeti Ameerika Ühendriikides kasutusele „Kolme eetika“ teooria [baseerus Friedi raamatul *Performance in American Bureaucracy*].

Need kolm eetikat on:

- Demokraatlik ehk tagasisidestav eetika [The Democratic (or Responsiveness) Ethic], mis käsitleb väärtusi ja norme;
- Õiguste ja vabaduste eetika [The Legal (or Liberalism) Ethic], mis käsitleb seadusandlust ja kehtestatud protsesse;
- Töö tulemuslikkuse eetika [The Work (or Effectiveness) Ethic], mis käsitleb efektiivsust ja väljundeid tulemuslikkuse vaatenurgast.

Originaalsed teooriad arenesid järgnevatel aastakümnetel edasi kahes suunas: esiteks neid muudeti akadeemiliste uuringute alusel ning Talbot toob näiteid kümnekonnast sellisest teooriast, aga analoogilisi teooriaid töötati välja ka riikide poolt. Riikide teooriad olid seotud suuremate reformidega eelkõige kohalikus halduses näiteks Ühendkuningriigis ja Rootsis, aga ka rahvusvahelise tunnustamisega (näiteks European Public Sector Award). Teine suund originaalsete teooriate arendamises oli nende spetsiifiliseks muutmine, kus mõõdeti mingeid kindlaid aspekte. Paraku pole nende seas mulle teada ühtegi asjaajamise mõõtmisega tegelenud lahendust.

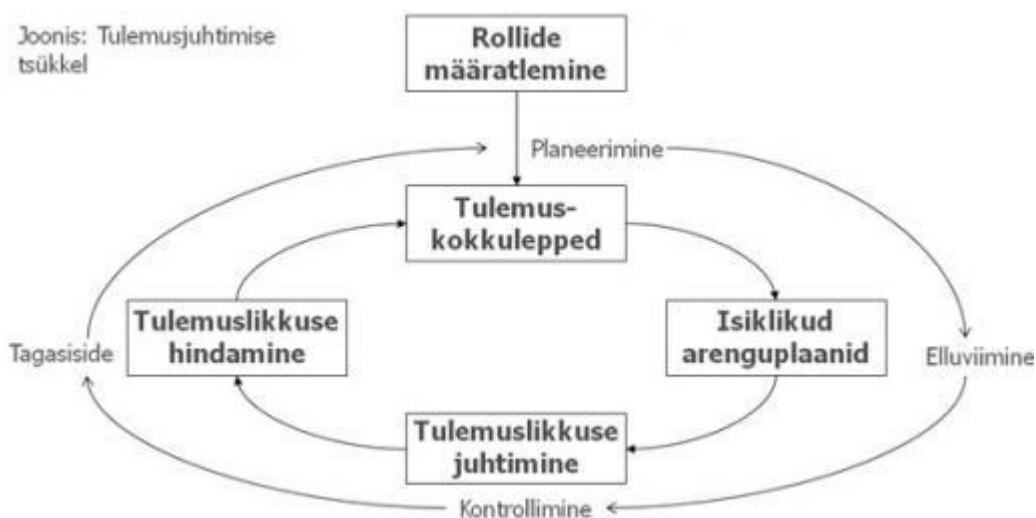
Talbot pakub pärast pikemat analüüsi välja oma nägemuse, kuidas avaliku sektori organisatsioonide tulemuslikkust mõõta ning nimetab selle filosoofiliselt: realistlik vaade tulemuslikkusele. Selles ta seob kaks ka selle töö kontekstis olulist osa kvalitatiivse ja kvantitatiivse ehk nagu ta neid iseloomustab - jõhkrad faktid ja sotsiaalne konstrueerimine. Jõhkrad faktid puudutavad ärisectoris traditsioonilist kvalitatiivset ajalooliselt lausa taylorismi tagasi minevat kvantitatiivset mõõtmist. Seda püüti varem kasutada ka avalikus sektoris, kuid siis ärist mehaaniliselt seda üle võttes. See on ainult finantsjuhtimise kaudu juhtimine. Talbot väidab aga ka, et kvantitatiivsete näitajate kõrvalejätmine pole õige. Teine osa sotsiaalne konstrueerimine on kvalitatiivsete näitajate käsitus, mis on samuti vajalik. Talboti seisukoha järgi tuleb need integreerida. (2011: 218).

Praegusel hetkel puuduvad asjaajamise tulemuslikkuse mõõtmiseks mudelid ja indikaatorid. Vaatlen kolme juhtimisteooriat ning nende rakendatavust asjaajamise mõõtmisel avaliku sektoris. Asjaajamise toimimise mudelit koostades kasutasin Balanced Scorecard (*tasakaalus tulemuskaart*) meetodit. Oma valikut põhjendan konkreetsete meetodite juures. Tulemusjuhtimise mõistet kasutatakse üldjuhul

juhtimissüsteemides, kuid võimalik on seoseid luua asjaajamisvaldkonna kui süsteemiga.

Tulemusjuhtimine on pidev protsess organisatsioonides, seda ei saa võtta ühekordse tegevusena, tegevus on järjepidev – planeeritakse, jälgitakse, hinnatakse. Armstrong (1999: 429) märgib: „Tulemusjuhtimine on strateegiline, kogu organisatsiooni hõlmav, protsess organisatsiooni eesmärkide saavutamiseks läbi organisatsioonis töötavate inimeste ja meeskondade (üksuste) tulemuslikkuse tõstmise.“

Allpool oleval joonisel on välja toodud tulemusjuhtimise seos organisatsioonis rakendatava juhtimisprotsessiga.



Joonis 1 Tulemusjuhtimise tsükel (tulemusjuhtimise rakendamise etapid juhtimistsükli (Armstrong 1999: 440)

Tulemusjuhtimise rakendamise peamiseks põhjusteks loetakse (Dorethy & Horne 2002: 338):

1. tulemusjuhtimine aitab edastada kõigile organisatsiooniga seotud huvigruppidele organisatsiooni eesmärke ja sellega seotud olulist infot;
2. tulemusjuhtimine aitab leida erinevates organisatsiooni protsessides kokkuhoidmise võimalusi (samal ressursi tasemel rohkem teenuseid, vähemaga rohkem jne);
3. tulemusjuhtimine aitab koguda organisatsiooni juhtidele vajalikku olulist ja tõest informatsiooni organisatsiooni kohta, mis on omakorda aluseks informatsioonipõhiste juhtimisotsuse langetamisel;

4. tulemusjuhtimine annab võimaluse tõenduspõhisele informatsioonile tuginedes määratleda organisatsiooni tegevuse mõju ning selle maksumust e kuluefektiivsust;
5. lisaks annab tulemusjuhtimine hea võrdlusmomendi organisatsiooni edasise arengu hindamiseks.

Eelpool välja toodud tulemusjuhtimise rakendamise põhjused võivad olla aluseks ka asjaajamise kaardistamiseks ning olukorra hindamiseks. Leian, et on kaks varianti tulemusjuhtimise meetodi rakendamisel: esimene oleks kaasata asjaajamist juhtimisprotsessis ning vaadelda asjaajamist koos teiste organisatsiooni funktsioonidega ning anda hinnang ja leida kitsaskohtadele lahendused, kaasates üldisi organisatsiooni tegevusi. Teiseks oleks võimalus võtta tulemusjuhtimise mudel aluseks asjaajamise toimimise kaardistamisel organisatsioonis. Ehk siis lähtuda ühest valdkonnast organisatsioonis (asjaajamine *versus* organisatsiooni kasumlikkus). Võrreldes tasakaalus tulemuskaardi (*Balance Scorecard*) meetodiga jääb tulemusjuhtimise meetod liialt üldiseks, seda saab rakendada hiljem, mil mudel on loodud ning seda on vaja tulemuslikult rakendada. Kuid selleks peab leidma toimivad mõõdikud.

Tulemusmõõdikud peaksid olema võimalikult objektiivsed ja järgitavad. Mõõdikuid võib jaotada tinglikult objektiivseteks ja subjektiivseteks. (Bovaird & Löffler 2003: 139)

- Objektiivsed on sellised mõõdikud, mille puhul on võimalik olenemata mõõtmise ajahetkest ja hindaja isikust jõuda sama metoodikat kasutades samadele järeldustele hinnangus tulemuslikkusele.
- Subjektiivsed on seevastu mõõdikud, mis on seotud konkreetse ajahetke, meetodi ja tihti ka hindajaga.

Asjaajamise efektiivsuse mõõtmise indikaatoreid saab luua nii objektiivseid kui ka subjektiivseid. Subjektiivse hindamise puhul võib kaduda objektiivsus ning ka asutustevaheline ühtsus ning seeläbi ka võrdlusmoment. Objektiivse hinnangu andmiseks peab välja töötama mõõtmissüsteemide metoodika, mis võimaldab saada ühtselt kaalutavaid mõõtmistulemusi.

Sissejuhatuses mainisin, et Eesti organisatsioonides on hakatud viimasel viieteistkümnel aastal kasutama teistmoodi lähenemist haldusjuhtimises - New

Public Management'i (NPM). Selle meetodiga on avalik sektor võtnud üle järgmised erasektori juhtimispõhimõtted:

- keskendumine ressursside efektiivsele kasutamisele koos pakutava teenuse kvaliteedi tagamisega;
- avaliku ja erasektori konkurents;
- turu- ja kliendikeskne lähenemine, mis eeldab nende rahulolu tagamist;
- avaliku sektori juhi vastutus tulemuste eest. Haldma (2005: 11)

Avaliku sektori organisatsiooni ja teenuste arendamise raames näeb NPM-i ja BSC-i oluliste teooriatena ka Oxfordi ülikooli professor Colin Talbot, kes 2010. aastal ilmunud raamatus „Tulemuslikkuse teooriad. Avaliku sektori organisatsiooni ja teenuste parendamine“ käsitleb neid teooriaid süstemaatilise ajaloolise arengu kontekstis. Colin Talbot jagab avaliku sektori tulemuslikkuse mõõtmise teooriad kolme rühma, võttes aluseks nende seose või suhte erasektori vastavate teooriatega. (2011: 182) Need on:

- ülevõetud teooriad, mis tähendab otse erasektoris kasutatavate tulemuslikkuse mõõtmise teooriate ülevõtmist. Selliseks on näiteks tasakaalustatud tulemuskaart (BSC);
- adapteeritud teooriad, millesse on tehtud avaliku sektori jaoks spetsiifilisi muudatusi;
- originaalsed teooriad, mis on spetsiaalselt välja töötatud avaliku sektori jaoks.

Dunleavy ja Margetts (2010) on vastupidisel seisukohal - nad on arvanud, et NPM on jäänud „pidama“ kui mitte „surnud“, eriti OECD riikides. Eestis NPM rakendamise kohta avaldab arvamust Ülle Madise Justiitsministeeriumist: *“NPM filosoofiat üldiselt ei saa Eestis “tuumülesannete” osas aktsepteerida ning “tuumülesannete” täitmise parandamisel ei saa olla primaarsed NPM pakutavad vahendid (ehkki ka neid saab teatud määral rakendada). Tulemuse saavutamiseks tuleb kõrvaldada piisava eesmärgita õigusnormid (sh kooskõlas NPM põhimõtetega liigsed menetlusnormid; eelkõige siiski kaaluka eesmärgita kitsendused: so loanõuded, registreerimisnõuded, dokumentide esitamise nõuded jne). Õiguskorda tuleb lisada instrumendid halduse eesmärkide paremaks saavutamiseks (nt haldusaktide*

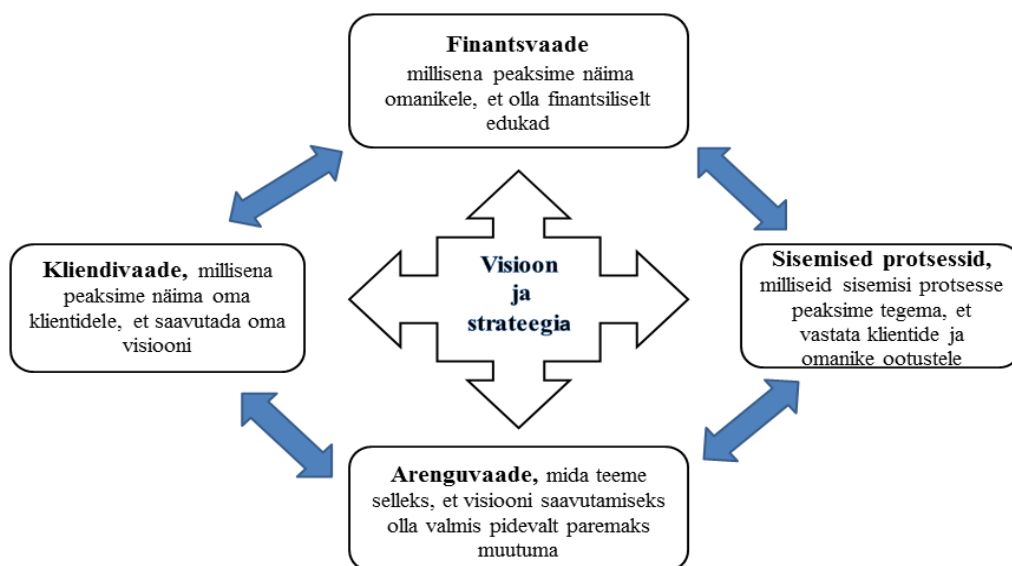
sundtäitmise korraldus). Kolmas määravalt tähtis ülesanne on ametnike koolitus.
(Eesti Riigikonseptsioon...2014)

Tabel 1 Traditsiooniline ja uus avaliku sektori juhtimine (Haldma: 2005)

Tunnus	Traditsiooniline	Uus
Organisatsiooniline struktuur	Tsentraalne	Detsentraalne (divisjonaalne)
Stiil ja praktika	Riigiasutuslik	Eraasutuslik
Planeerimise kese	Määratud eelarve	Kulude kokkuvõtte ja tulemuslik juhtimine
Juhtimisstiil	Poliitilised oskused	Eesmärgistatud juhtimine
Tulemuste orientatsioon	Kvalitatiivne	Kvantitatiivne
Kontrolli orientatsioon	Reeglistik	Väljund ja tulemused

BSC kui ka NPM meetodite puhul leiab üsna sarnaseid jooni – näiteks mõlemates teooriates paistab silma rahaline näitaja – kulude kokkuvõtte on NPM-is otsesõnu välja toodud, BSC-i puhul nimetatakse seda finantsvaateks, kuid põhimõtte jääb samaks, kuidas saada võimalikult häid tulemusi võimalikult väheste kuludega. Samuti on eesmärkide seadmine mõlemas teoorias tähtsal kohal. BSC teoorias on kliendivaade ehk vaade väljapoole organisatsiooni, on selleks klient või teine organisatsioon. Samuti on BSC meetodil arengusuund – mida peame tegema, et saavutada eesmärk(e). Väljaõpe ja enesetäiendus on minu töös olnud läbivad märksõnad, seega peaks BSC teooria sobima rohkem minu mudeliga kui NPM.

Tasakaalus tulemuskaardil lähtuvad Kaplan ja Nortoni (1996: 9) neljast vaatest, mis peaksid visioonile ja strateegiale abiks olema.



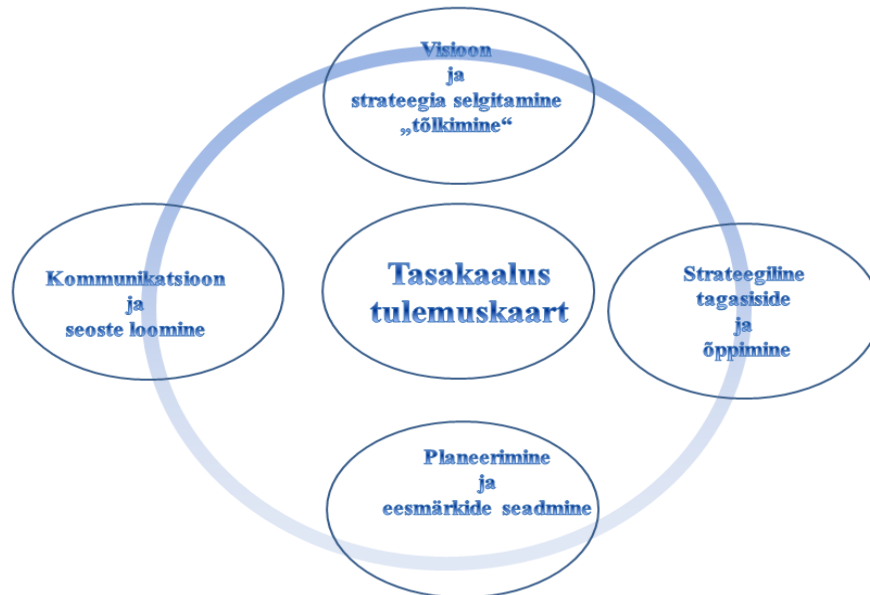
Joonis 2 Tasakaalus tulemuskaart (Kaplan & Norton 1996: 9)

Tulemuskaardile on omased tunnused:

- eesmärgi (arengusuuna) kirjeldused,
- strateegilised eesmärgid,
- strateegiliste seoste mudel ja erinevad vaated nendele,
- mõõdikud ja strateegilised tegevused (initsiatiivid).

Koostades tasakaalustatud tulemuskaarti organisatsiooni asjaajamise tõhustamise eesmärgil, võiks kohandada mõningaid vaateid vastavalt organisatsiooni suunitlusele. Näiteks, kui ei ole kliendivaade vajalik (puuduvad kliendid, ei ole väljaspool organisatsiooni teenuse tarbijaid ja kasutajaid, kelle huvides me peaksime tegutsema), siis saaks selle vaate asendada näiteks organisatsiooni töötaja vaatega – millisena peaks asjaajamise valdkond näima, et saavutada visioon asjaajamise tõhustamisest. Riigiasutustes on mõistel „omanik“ kindlasti teine tähendus, laiemas mõistes on selleks riik, kitsamas mõttes pakuksin välja eelarve klassifikaatori eest vastutavad isikud ehk siis töötaja, kelle kohuseks on jälgida eelarve kasutamist ning teha juhtkonnale ettepanekuid kokkuhoiu võimalustest, või siis juhtkonna esindaja.

Muutustega igapäeva töös kaasnevad raskused, mistõttu kõige enam on muutuste elluviijal (-viijatel) vaja tegeleda teavitustööga, väljaõppega ning seatud eesmärkide hoidmisega.



Joonis 3: Tasakaalus tulemuskaart kui strateegia kujundamise ja juhtimise vahend (Kaplan & Norton 1996: 289)

Jooniselt on näha, et tasakaalus tulemuskaardi strateegiaks on pidev tagasisidestamine, mis hõlmab selgitusi ja strateegia „tõlkimist“, tagasiside ja õppimist, planeerimist ja eesmärkide seadmist, kommunikatsiooni ja seoste loomist. See tähendab pidevat tööd, suhtlust, takistustele lahenduste leidmist, kindlasti on siin vahel ka palju inimlikke emotsioone, millega tuleb osata toime tulla.

Ülevõetud teooriate laiemaks arusaamise aluseks on New Public Managementi teoreetiline raamistik. Siiski osutab Talbot (2011; 184), et NPM pole erasektori jaoks kujunenud ilma varasemate avaliku sektori teooriate mõjudeta. Pigem on just olnud olulised 1980.-90. aastatel avaliku sektori sellesuunalised tööd. Just nendele toetusid Kaplan ja Norton, kui nad töötasid välja BSC meetodi.

Asjaajamise tulemuslikkuse mõõtmine on kitsamalt seotud juhtimisega. Talboti käsitleusega analoogiat tuues oleks tegemist valdkondliku kitsendamisega. Allpool on juhtimise tulemuslikkuse mõõtmisel peatunud, täpsemalt tuginedes Paladinole (2013), kes toob välja neli valdkonda, kuid need on kategoriseeritavad kaheks:

finantsnäitajad, mis on rangemalt kvantitatiivsed, ja tegevuste näitajad, mis on nii kvantitatiivsed kui kvalitatiivsed.

Tegevust ehk asjaajamise ja dokumendihalduse terminoloogia protsesse võib omakorda vaadelda teenustena. Just selles võiks leida lahenduse, kuidas asjaajamise tulemuslikkuse mõõtmise kaudu võiks välja töötada teenuste tulemuslikkuse mõõtmise lahenduse.

Kokkuvõtvalt võib ära tuua mõned peamised põhimõtted, millest on soovitatav tulemusmõõdikuid kujundades lähtuda (Doherty & Horne 2002: 344):

- *võrreldavus* – soovitatav on sama eesmärgi puhul koguda selle täitmist näitavat infot samadel põhimõtetel (metoodika) erinevatel perioodidel. See aitab võrrelda erinevate perioodide tulemuslikkust;
- *selgus* – hea tulemusmõõdik on selgelt defineeritud ja arusaadav;
- *kontrollitavus* – tulemusmõõdiku saavutamine peab olema kontrollitav;
- *Mitmekülgsus* – tulemusmõõdikuid ei tohi määratleda valikuliselt;
- *täielikkus* – hea tulemusmõõdik on mitmekülgne ning võimaldab hinnata tõhususe, mõjususe jt kriteeriume;
- *motiveerivus* – tulemusmõõdik on töötajate, üksuste suhtes piisavalt nõudlik (kuid siiski kindlasti saavutatav);
- *aktsepteeritus* – tulemusmõõdik on arusaadav ja aktsepteeritud ka erinevate organisatsiooniga seotud huvigruppide poolt;
- *ligipääsetavus* – õigustatud huvilistel peab olema ligipääs mõõtmise tulemustele;
- *integreeritus* – tulemusmõõdikud ei tohi omavahel konkureerida ning lähtuvad organisatsiooni strateegilistest eesmärkidest.

Erinevad autorid on välja toonud ka mõned näited sellest, mida on ebaõnnestunud tulemusjuhtimise rakendamist analüüsides leitud kui läbikukkumise põhjuseid: (Doherty & Horne 2002:351)

- *ebapädevad tulemuste hindajad* – kogutud informatsiooni ei osata tõlgendada või ei arvestada siiski ka kontekstiga;
- *lühiaegne hindamissüsteemis* – näiteks mõõdikute süsteem ei ole piisavalt terviklik, on tehtud valik nõ mugavatest mõõdikutest;

- *statistikaga manipuleerimine, selle oskamatu kasutamine* – näiteks lihtsa keskmise leidmine kogu üksuse kohta mingil ajaperioodil ei peegelda üksuses töötavate inimeste individuaalset panust;
- *"Kui midagi ei saa loendada, siis seda ei pea ka arvestama"* - kardetakse subjektiivse iseloomuga mõõdikuid, ei vaevuta korralikku metoodikat nendest lähtuva informatsiooni kogumiseks ja tõlgendamiseks välja töötama. See toob endaga kaasa ühekülgse ja kvantitatiivse lähenemine, kus erasektoris näiteks keskendutakse ainult müüginumbritele;
- *"Halo-efekt"* – laen psühholoogiavaldkonnast. Toodud siia piltlikustamiseks situatsiooni, kus üksikute äärmisel negatiivsete v positiivsete kogemuste pinnalt tulemuslikkuse hindamisel tehakse meelevaldseid üldistusi;
- *vähene kriitilisus ja kontroll* – juhid ei soovi igapäevase harmoonilise töökeskkonna nimel piisavalt kriitiliselt kontrollida enda töötajaid, neile vajadusel igapäevase tulemuslikkuse juhtimisel ka konstruktiivset kriitikat teha või negatiivset tagasisidet anda;
- *formaalsus* – tulemusjuhtimine taandub perioodilisele mehhaanilisele tabelite täitmisele, mida tehakse selleks, et „keegi seda ju nõuab“.

On palju kirjutatud KPI-dest (Key Performance Indicators, edaspidi KPI) ja nende kasutamistest erinevates valdkondades, kuid asjaajamise mõõtmiste kohta informatsioon puudub. Üldiselt on teada, mis on KPI ja mis saab KPI-dega monitoorida, kuid Parmenter (2010: 6) märgib, et paljudes asutustes on KPI tõlgendamine vale, ning toob välja KPI-d neli tüüpi: (Parmenter 2010: 1)

- **KRI** – (key result indicators) - ütleb meile läbi kriitilise või perspektiivika noodi, kuidas me peame tegema.
- **RI** – (result indicators) - ütleb, mida me peame tegema
- **PI** – (performance indicators) – ütleb, mida teha
- **KPI** – (key performance indicators) - ütleb, mida peame tegema, et saavutada suurepäraseid tulemusi

Kujundlikult on see justkui sibul, mille välimise kihi moodustub KRI, seejärel on RI ja PI ning südamikuks on KPI.

Mina piirdun oma töös KPI käsitlemisega, kuna KPI-sid luues läbitakse kindlasti ka teised, eelpool nimetatud etapid, „mida peame tegema“, „mida teha“, „kuidas teha“.

KPI-l on seitse iseloomulikku tunnust (Parmenter 2010: 6):

1. mitterahaline;
2. mõõdetakse sageli (e.g 24/7, nädalas, päevas);
3. tegutsetakse juhatuse ja tippjuhtide meeskonnana (juhatuse nõuab tegevuse kohta vastuseid asjakohastelt töötajatelt);
4. meetmed on kõigile arusaadavad ja teatakse, mida tuleb fikseerida;
5. on meetmed, mis seovad meeskonnale vastutuse (näiteks juhatuse /tegevjuht võib helistada meeskonnajuhile, kes peab tegema vajalikke tegevusi);
6. on tähtis mõju (kriitilised edufaktorid ilmnevad rohkem kui ühes BSC (balance scorecard) perspektiivis));
7. tunnustavad asjakohaseid meetmeid (on testitud, et neil on positiivne mõju, halvasti läbimõeldud meetmed võivad põhjustada vastupidiseid tulemusi).

Asjaajamisega seonduvate KPI-de rakendamisel on samuti väga tähtis meeskonnatöö ning tippjuhtide toetus. Töö raames läbi viidud intervjuudes tõstati mitmel korral probleem, kus juhid ei tule muutustega kaasa ning asjaajamisega seotud töötajatel on raske muutmissetepanekuid teha.

KPI-sid on vaja, et: (Parmenter 2010: 205)

- suurendada klientide rahulolu,
- suurendada kasumlikkust,
- maksimeerides meie kõige olulisemat ressursi: oma inimesi,
- optimeerida käibekapitali,
- kasvatada brutomarginaali (autorilt: asendaksin asjaajamises kasvava brutomarginaali ajaga, näiteks „kasvav ajaressurs“),
- kasutada optimaalselt varasid ja ressursse.

Lähenemised, kui palju peaks KPI-d olema, on erinevad. Näiteks Kaplan ja Norton soovivad mitte rohkem kui 20 KPI-d moodustada. Hope ja Fraser aga ainult 10 KPI-d (Parmenter 2010: 12).

Paladino (2013: 93) pakub välja võimalikud erinevad valdkonnad tulemuslikkuse mõõtmiseks:

- Finants: Võlad ja väljamaksed – targad kulutused
- Finants: Finantsi-ja juhtimise aruandlus, informatsioon sujuvamaks
- Personalitöö: Uue töötaja sisseelamine , kergemad töökohad

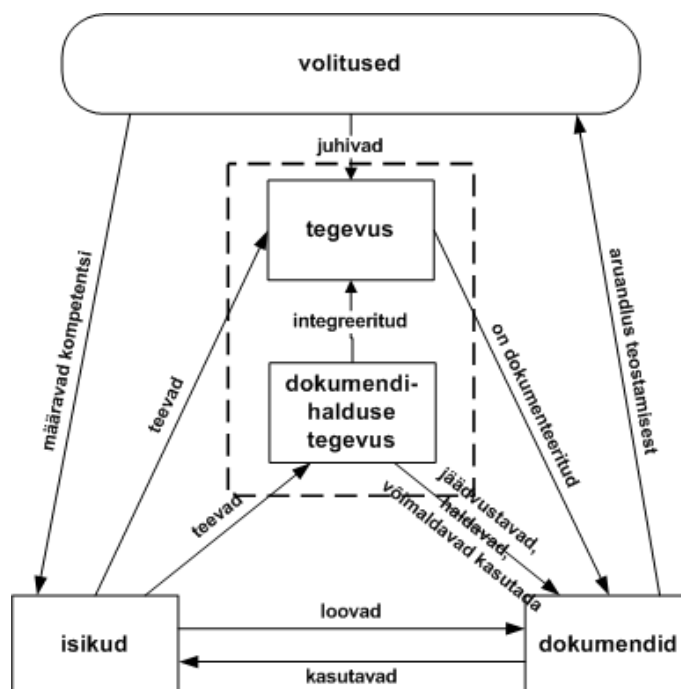
- Tarneahela haldus: juhtimise innovatsioon

Teenindusvaldkonna hindamispraktikatest saame lähtuda ka asjaajamise hindamisel. Saame mõõta rahalisi näitajaid, kommunikatiivsust, toimimist juhtimisvaldkonnaga ja teiste asutuses toimivate valdkondadega (näiteks finants, personal, klienditeenindus jne).

1.1.2 Asjaajamine ja dokumendihaldus

Minu töö eesmärk on välja töötada asjaajamise mudel, mille järgi saab leida mõõtmisindikaatorid. Kuna asjaajamise ja dokumendihalduse kirjeldusest ja neile seatud nõuetest saab leida indikaatoreid, siis toon need oma mõtetena välja. Oma mudelis kasutan tegevuse vaates kahte aspekti dokumendihalduse oma ning asjaajamise oma, kuna nende tegevused on mõneti erinevad. Asjaajamine ja dokumendihaldus on saanud tänapäeval juhtimisvaldkonnas võrreldes varasema ajaga veidi rohkem tähelepanu. Organisatsioonisiselt puudutab asjaajamine ja dokumendihaldus peaaegu kõiki struktuuriüksusi ning töötajaid, ametikohtade lõikes on sellega kokkupuude erinevas mahus. Asjaajamise ja dokumendihalduse mõisted on erineva tähendusega. Arhiiviseaduse järgi on asjaajamine dokumentide loomine, registreerimine, edastamine, süstematiseerimine, hoidmine ja kasutamine nende üleandmiseni arhiivi (Arhiiviseadus § 2 lg 2). Dokumendihalduses loetletakse samuti tegevusi, kuid ülevaatlikum on vaadelda seda süsteemina, milles on mitmed olulised tegurid isikud (agendid), dokumendid, tegevused ning dokumendihalduse tegevused (-protsessid), mille „kohal“ on õiguslik režiim, mida nimetatakse volituste süsteemiks. Kesksel kohal isik (agent), kes loob dokumendi ning ka kasutab dokumente vastavalt volitustele. Tegevuste alla kuuluvad jäädvustamine, haldamine. (EVS-ISO 23081-2:2011).

Kui asjaajamise mõiste käsitluses loetletakse pigem tegevusi, mida asjaajamine hõlmab, siis dokumendihalduses on kesksel kohal inimene, kelle kaudu tegevused toimuvad. Järgnevalt jooniselt on näha, kuidas on isik see, kes määrab kompetentsi, kes loob, kasutab ja haldab dokumente.



Joonis 4 Kontseptuaalne olemimudel: peamised olemid ja nende seosed (EVS-ISO 23081-2:2011)

Asjaajamise tulemuslikkuse mõõdikute määratlemisel ei saa lähtuda ainult asjaajamise tegevuste nimekirjast, vaid arvestada tuleb vähemasti nelja olemi toimimise mõõtmisega, milleks on isik (agent), tegevus, dokumendid, dokumendihaldustegevused.

Asutuste asjaajamistele seatud nõuetes on küll loetletud tegevused, kuid tegevuste läbiviimine on isikute ehk töötajatega tihedalt seotud. Seega arvan, et võiks neid analüüsida kooslusena. Määruses „Asjaajamiskorra ühtsed alused“ (AÜA) § 2 toob välja asjaajamisele seatud nõuded, mida asjaajamine peab tagama:

- 1) asutuse ülesannete täitmise ja otsuste vastuvõtmise täpse ja küllaldase dokumenteerimise vähemalt õigusaktidega ettenähtud ulatuses;
- 2) dokumentide vastavuse õigusaktides ja standardites kehtestatud vorminõuetele;
- 3) dokumentide kiire ringluse;
- 4) dokumentide lihtsa ja kiire leidmise ning juurdepääsu neile;
- 5) dokumentidele kehtestatud juurdepääsupiirangutest kinnipidamise;
- 6) tähtaegse dokumentide täitmise ning asjade lahendamise kontrolli;
- 7) dokumentide ja nende tõestusväärtuse säilimise dokumentidele kehtestatud säilitustähtaegade jooksul.

Eelpool nimetatud punktidest saaks seada mõõtmisindikaatoreid kõikidele punktidele – kui palju luuakse dokumente, kas need on kõik vajalikud, võib-olla saaks dokumentide mahtu vähendada. Jälgida vorminõuete täitmist. Dokumentide ringluse kiiruse mõõtmine – kas mõni töötaja aeglustab oma töövõtetega või mõnel muul põhjusel dokumentide ringlust. On aeglase dokumendiringluse põhjuseks dokumendihaldusprogrammi puudused või üldse selle olemasolu puudumine. Selle raames peaks vaatama üle ka kooskõlastusõigused, kas mitte liialt lai kooskõlastusring ei tekita probleeme. Tänapäeval kasutavad enamjaolt kõik organisatsioonid mingisuguseid dokumendihaldusprogramme. See peaks tagama dokumentide kiire ja lihtsa leidmise ning neile juurdepääsu. Kui see leidmine ei ole lihtne ehk ilmnevad erinevad takistused, siis peaks selgitama välja, kas on selleks töötajate oskamatus õigesti kasutada dokumendihaldusprogramme või dokumendihaldusprogrammi kesised võimalused. Juurdepääsupiirangute seadmine on tänapäeval väga tähtis, kuna andmete ja dokumentide lekkimine toob kaasa seaduses ettenähtud karistusi ning avalikkuse kuritahtlikku huvi. Seega peavad organisatsioonid tagama juurdepääsupiirangute seadmise ning vastavad töötajad saavad selle täitmise õigsust jälgida, seeläbi saab lisada indikaatori, kui palju dokumente on saanud õiged juurdepääsupiirangud ning kas üldse on saanud kõik dokumendid piirangu, kus see peaks olema. Täitmise tähtaegade jälgimine on indikaator, mis annab kõige lihtsamal moel (on selleks dokumendihaldusprogrammis seatud jälgija või mõne töötaja kohustus) tagasisidet dokumendiringluse toimimisest. Toimingu jälgimine (*action tracking*) – toimingu täitmise tähtaja seadmise ja selle täitmise kontroll. (EVS-ISO 15489-1:2004) tähtsamatele toimingutele on vajalik määrata tähtjad ja isikud, kes viivad läbi kontrolli täitmiste üle. Tänapäeval on võimalus kasutada jälgimiseks infotehnoloogilisi vahendeid, näiteks dokumendihaldussüsteemidel on vastavad funktsioonid olemas, mis annavad märku vajalikest tähtaegadest. Tööprotsessi lõppfaasis peaks olema siiski isik, kes kontrollib täitmist, kuna inimfaktor võib dokumendihaldussüsteemi sisestamisel eksida, mistõttu ka programm ei anna vajalikku teavet tähtaja saabumisest. Tähtaegadest mittekinnipidamise põhjusena saab analüüsida inimfaktorite mõju - unustamine, lohakus, töödistsipliini puudumine.

Tuleb jälgida töötajate teadmisi ja oskusi tööks dokumendihaldussüsteemiga. Oskuste arendamine – tarkvara automatiseerimine nõuab organisatsioonilt nii tarkvaraga kokku puutuvate töötajate kui ka organisatsiooni teiste, tehnoloogiaga

mitte nii tuttavate liikmete tehniliste oskuste arendamist ja suurendamist. Selliseid oskusi tuleb arendada, nagu ka organisatsiooni enese tehnilisi oskusi automatiseeritud protsesse toetada ja kasutuses hoida. (EVS-ISO 16175-1:2013)

Oskusteave on asutuse toimimise efektiivistamise üks alustalasid. Mida kiiremini omandavad töötajad oskused, seda vähem on vaja abistamiseks kuluvat ressursi. Asutuses peaks olema võimalik kontrollida töötajate oskust, selleks on vajalik iseseisva töö produktiivsust kontrollida – kui korralikult on tööetapid läbi viidud ning selleks kulunud ajamõõt. Keskmiste näitajate järgi on võimalik seada mõõdikud ja asutusesisesed standardid, mis tagaksid tulemusnäitajate hindamise, mis omakorda aitab välja tuua personaalseid puudusi.

Organisatsiooni asjaajamise toimimine on seotud tihedalt dokumendihaldussüsteemide funktsioneerimisega. Määrusega on seatud nõuded ka dokumendihaldussüsteemile (AÜA § 6).

Asutustevahelised või asutuse elektroonilised dokumentide loomise, haldamise ja menetlemise infosüsteemid (edaspidi dokumendihaldussüsteem) peavad tagama nõuetekohase asjaajamise, sealhulgas võimaldama:

- 1) dokumendi registreerimise, sõltumata dokumendi kandjast;
- 2) dokumendi vormistamise vastavalt kehtestatud vorminõuetele ja kõigi vormielementide muutumatuna säilimise kogu vastavale dokumendisarjale kehtestatud säilitustähtaja jooksul;
- 3) kehtestatud juurdepääsuõiguste kasutamise;
- 4) lihtsa ja kiire juurdepääsu dokumentidele;
- 5) asjaajamis- ja arhiveerimistoimingud nii üksikdokumendi kui ka dokumentide kogumitega;
- 6) asutustevahelise dokumendivahetuse ja dokumentide säilimise selliselt, et oleks tagatud dokumentide autentsus, usaldusväärsus, terviklikkus ja kasutatavus nende eraldamiseni hävitamiseks või arhiivi üleandmiseks;
- 7) igal ajal kindlaks teha dokumendiga süsteemis tehtud toimingud, toimingute tegemise aja ja toiminguid teostanud isikud.

Ka nende nõuete täitmisele saab anda hinnanguid ehk mõõta neid kvalitatiivselt ning neid saab analüüsida ehk mõõta neid kvantitatiivselt. Näiteks, kas dokumentidele on lihtne ja kiire juurdepääsuvõimalus või see on puudulik või mõnele isikule kättesaamatu. Vormielementide täitmist ning metaandmete täielikku sisestamist on

samuti võimalik kontrollida. Läbi seitsmenda punkti nõude, kus toimingute tegija ning tegemise aeg peab olema tuvastatav, saab väga kergelt leida „rikkujaid“ ning võtta kasutusele abistavad meetmed.

Asjaajamise funktsionaalsuse tõhustamiseks peaks eelkõige läbi viima funktsioonide analüüsi – (organisatsiooni ainuomase strateegilise eesmärgi saavutamiseks teostatavate protsesside kokku koondamine viisil, mis toob esile dokumentide haldamist mõjutavad funktsioonide, protsesside ja toimingute omavahelised seosed (EVS-ISO/TR 26122)).

Selleks, et tööprotsesside läbiviimine oleks tõhus ja ajakohane, on vajalik eelnevalt hinnata ja kaardistada tegevused, toimingud, vaadelda funktsioneerimist ning asutuse ja asutuste vahelist liikumist. Funktsioonide analüüsile on raske seada mõõdikuid, siin peaks olema funktsioonide analüüsi punktid, mida saab hinnata – struktuuriüksuste paiknemine, nende sobivus teatud funktsioonile (toimingute kooskõla struktuuriüksusega), ametikohtade lõikes funktsioonide ülevaatamine, suuremate õiguste andmine madalamatele ametikohtadele.

Kokkuvõtvalt saan öelda, et asjaajamise toimimist on võimalik analüüsida ning seeläbi leida „võtmed“, mis aitaksid hinnanguid anda. Mina oma töös ei jõua indikaatorite väljatöötamiseni, kuid eelneva peatükiga tõin välja toimingud, mida saaks mõõta, jääb veel meetodi väljatöötamine.

1.2 Senine uurimine Eestis

Tulemuslikkuse mõõtmise süsteemide puhul on Eesti firmad lugenud küsitluse andmetel üheks kõige keerulisemaks tegevuseks mõõdikute kehtestamise (Süsi: 2003). Uuring on läbi viidud ettevõtete seas, kes on kasutanud tulemuslikkuse mõõtmise süsteeme. Peamiste põhjustena paistavad selgelt silma tegevuse eesmärgistamise ja motivatsioonisüsteemi arendamise vajadus (Süsi: 2003). Tundub, et nendest kahest elemendist johtubki tasakaalus tulemuskaardi kasutamise peamine põhjus Eestis: seada organisatsioonile konkreetsed eesmärgid, nendest lähtuvalt määrata töötajatele omad eesmärgid ja koostada motivatsioonisüsteem, mis innustaks töötajaid püüdlema nende eesmärkide poole, ning selle kaudu täita ettevõtte kui terviku sihte (Süsi: 2003).

Asjaajamise mõõdikute loomise ja rakendamise peamiseks takistuseks pean juhtivtöötajate teadmiste suurendamist selle vajalikkusest. Asutuse tulemuslikkuse mõõdikute loomisel on kaasatud tippjuhid või/ja omanikud, võtmeisikud koos parimate spetsialistidega, luuakse visioonid, kui neid veel ei ole, ning pannakse paika eesmärgid ning täitmise tähtjad. Selleks, et saaks asjaajamist efektiivistada ja seetõttu muuta olemasolevaid harjumusi ning tavasid, on vajalik juhtkonna nõusolek. Asjaajamise efektiivsuse kasvu võimalikkust peab juhtidele selgitama, kuna organisatsioonides on asjaajamine tugifunktsioon, valdkond, mis ei lisa tootlikkust, nähtavat kasumlikkust ning tihtipeale ei peeta asjaajamisega seotud töötajaid muuks kui lisavaeva tekitavateks bürokraatlikuks kogukonnaks.

1.3 Statistilised uuringud

Varasem praktika asjaajamise efektiivsuse mõõtmisel on kesine, tegelikult saab öelda, et puudub üldse konkreetne ülevaade mõõtmisindikaatoritest. On organisatsioone ja asjaajamisega tegelevaid isikuid, kes on püüdnud mingeid indikaatoreid rakendada, kuid see ei ole põhjalik ning ei teeni eesmärke ehk paremaid tulemusi. Kajastan hilisemas alapunktis intervjuus osalenud organisatsioonide seniseid praktilisi kogemusi. Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumil on üks tegevusvaldkonna eesmärkidest infoühiskonna arendamine. Arengukava rakendusplaanis 2014-2017 leiab Majandus- ja kommunikatsiooni ministeeriumi meetme 3.1 "Paremate avalike teenuste arendamine IKT abil" järgmised kavad:

- suurendatakse paberivaba asjaajamise osatähtsust:
 - 1) edendatakse enamkasutatavate dokumendihaldussüsteemide liitumist DVKga
 - 2) suurendatakse DVK kasutatavust DVK-ga liitunud asutuste osas
 - 3) luuakse elanikele paremad võimalused oma dokumentide kasutamiseks riigi infosüsteemis (nt riigiportaal www.eesti.ee)
 - 4) edendatakse universaalse arhiveerimismooduli (UAM) kasutuselevõttu;
- töötatakse välja avalike teenuste kvaliteedinõuded uuringu „Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine“ tulemuste alusel;

- koolitatakse ning nõustatakse teenuste ning kanalite omanikke ühtsete avalike teenuste kvaliteedi nõuete rakendamiseks;
- töötatakse välja teenuste kvaliteedi parandamise seire korraldus.

Sellest arengukava rakendusplaanist nähtub, et mõningatel uuritavatel valdkondadel on analüüsimetodid välja töötamisel, näiteks „Ühtsetele kvaliteedinõuetele vastavate avalike teenuste osakaal kõigist avalikest teenustest“, „Paberivaba ametliku suhtluse osakaal % kogusuhtlusest“, „Masintöödeldavate e-arvete osakaal avaliku ja erasektori vahelises arveldamises“, järelikut on selles valdkonnas vaja välja töötada indikaatorid ning mõõtmismeetodid., mis annaksid selgeid ja kaalutletavaid tulemusi.

Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium viis 2014. aasta alguses läbi uuringu avalike asutuste seas, kes on liitunud DVK-ga

Statistikas kogutud andmed on heaks analüüsisvahendiks valdkonna koordineerijatele ning asutustele juhtimisotsuste tegemiseks ja tegevuste hindamiseks.

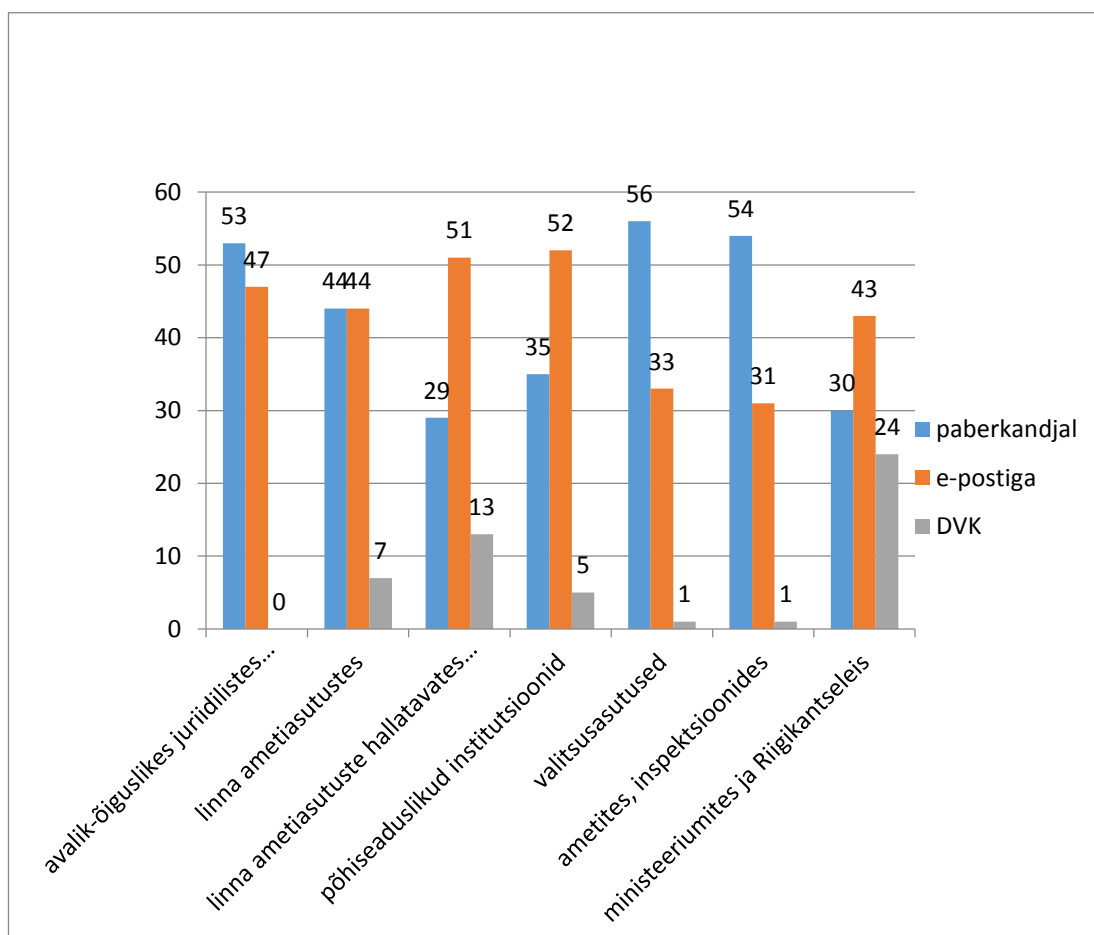
Elektroonilise dokumendivahetuse arendamise eesmärk on muuta dokumentide vahetamine võimalikult automaatseks (metaandmete automaatne ülekandumine) ning teha seda turvaliselt dokumendivahetuskeskuse (DVK) kaudu. (Elektroonilise dokumendivahetuse...2014) Elektrooniline dokumendihaldus võimaldab dokumentide automaatset vahetamist, mis lihtsustab asjaajamist ning lisab kiirust, seetõttu on paberdokumentide vähendamine organisatsioonis väga vajalik. Lisaks kiirusele on elektroonsel asjaajamisel paberdokumentide ees eelis – metaandmed kanduvad automaatselt dokumendihaldussüsteemi, mis vähendab dokumentide sisestamiseks kuluvat aega.

Sellest statistilisest uuringust tulevad välja mõned aspektid, mille järgi on võimalik hinnata asjaajamise toimimist organisatsioonis ning mida võib asjaajamise hindamisel jälgida – näiteks: dokumentide edastusviis, dokumentide vormingu osakaal kogumahust, kuluartiklite osakaal jms.

Statistika tulemustest selgub, et nii paberkandjal kui e-postiga edastavate dokumentide osakaal on 44% koguarvust ning läbi DVK saadetakse ainult 7,29 % dokumente. Ülejäänud edastamiskanalid (muul moel, üle x-tee ja asutusevälised

infosüsteemid) moodustasid väga väikese osa tulemustest, mistõttu ei kaasanud ma neid võrdlusesse.

Siiani on ametites, inspeksioonides ja valitsusasutustes üle poole dokumentidest paberkandjal, mis dokumentide mahukuselt võib moodustada üsna suure numbri, kui ainuüksi 2013 IV kvartalis vahetasid valitsusasutused 3 092 539 dokumenti.

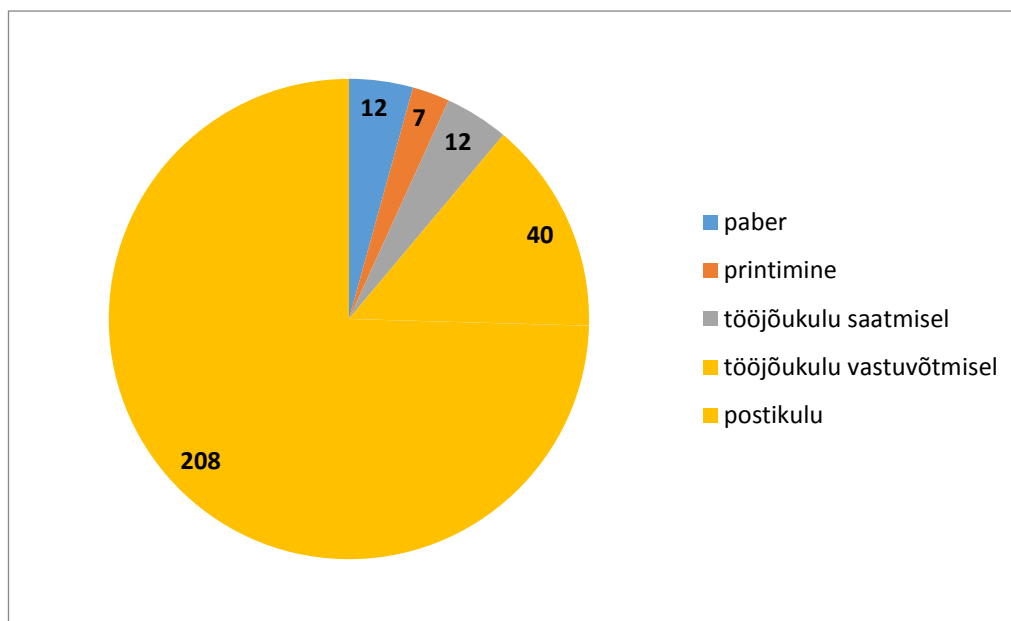


Joonis 5 Avaliku sektori asutuste dokumentide vahendusviiside kasutamisskaalal (Elektroonilise dokumendivahetuse...2014:6)

Paberdokumendivahetuse maht avaliku sektori asutustes oli 2013. aasta IV kvartalis 2 034 989 dokumenti ning maksumus 5 677 619 eurot. Seega ühe dokumendi hinnaks 2,79€.

Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi uuringus on välja toodud, millistest kuluartiklitest moodustub 100 paberdokumendi kulu 279 eurot. Postikulu moodustub 208 eurot (ühe dokumendi puhul 2,08 eurot), paberi hinnaks 12 eurot. Seega juba

elektroonsele dokumendihaldusele üleminekuga hoiaksid riigiasutused vahendeid kokku.



Joonis 6 Kuluartiklite osakaal (Elektroonilise dokumendivahetuse...2014:7)

2006. aastal koostatud Rahvusarhiivi juhises „Asjaajamise ja arhiivitöö kontrollimine siseauditi käigus“ antakse ülevaade tulemusauditi eesmärkidest ning nõuetest asjaajamisele. *Tulemusauditi eesmärk on asjaajamise ja arhiivitöö efektiivsuse ja mõistlikkuse ning asutuse tegelikele vajadustele vastavuse kontrollimine.* (Asjaajamise ja... 2006:4)

(Tulemusauditi nõudeid on välja toodud nii digitaalsele dokumendiregistrile, kui failisüsteemidele ja andmekogudele. Andmeanalüüsi korrektseks teostamiseks ning asjaajamise efektiivistamiseks on vajalik täita järgnevad nõuded: *Dokumendiregistrisse kantakse järjepidevalt kõik ette nähtud andmed registreeritavate dokumentide kohta. Vigaselt või poolikult tehtud sissekanded takistavad hilisemaid andmetöötlusi ning otsinguid. Kogesin puudujääkidest tekkinud takistusi ka ise oma kvalitatiivses uuringus.*

Dokumendiregistri kasutajatel on piisavad teadmised dokumendiregistri kõigi vajalike funktsioonide kasutamiseks. Oskamatu sisestamine tekitab vigu, puudujääke

ning nõuab lisaaega, mistõttu tekivad omakorda erinevad ressursikaod (rahaline, tööjõukulu).

4. Dokumendiregistri funktsionaalsus vastab asutuse vajadustele. Funktsionaalne ja arusaadav (lihtne) dokumendiregister lisab efektiivsust, samuti annab võimalusi teostada andmeanalüüse .

Raamatukogu valdkonnaga seondult on välja töötanud põhjalikud tulemusindikaatorid ning seatud indikaatoritele eesmärgid. Toon näitena välja mõned raamatukogu indikaatorid, mida saaks kasutada ka asjaajamise tulemuslikkuse hindamisel:

Tabel 2 Näited raamatukogutöö tulemusindikaatoritest (ISO 11620:2008 Raamatukogu tulemusindikaatorid)

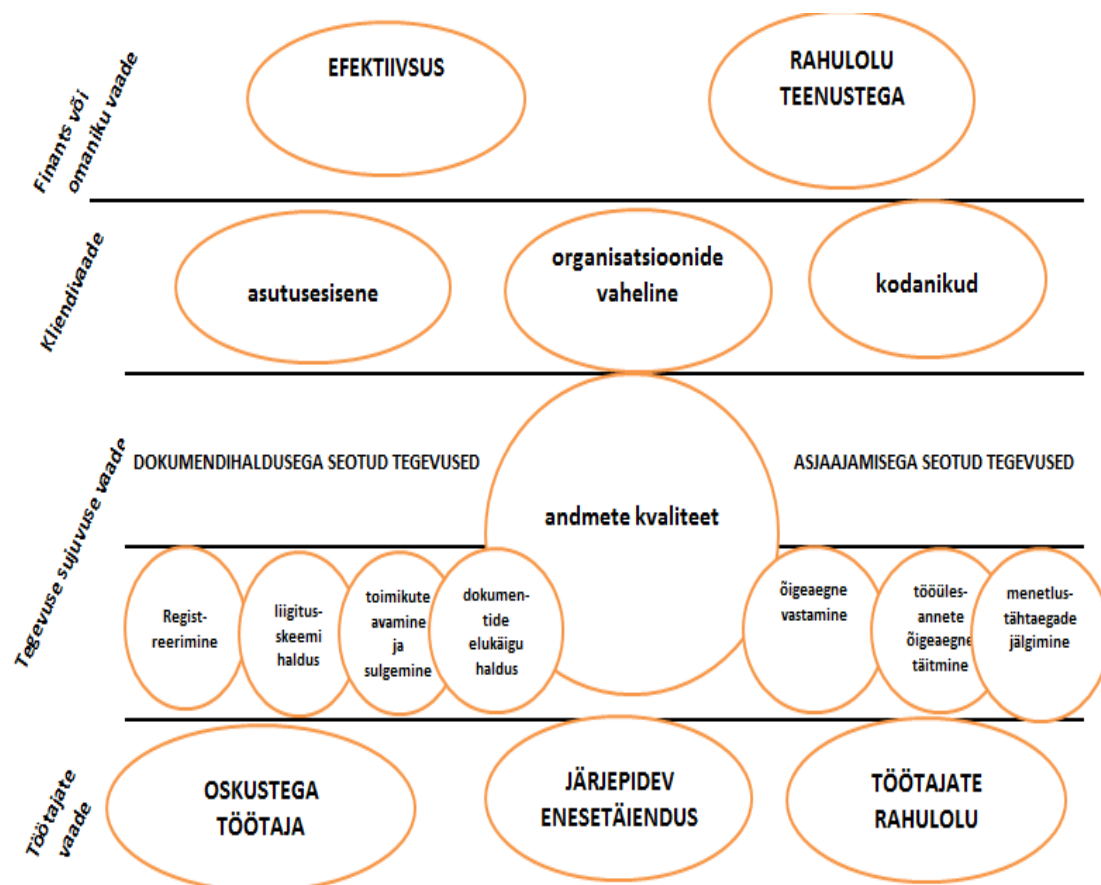
Jaotis	Tulemusindikaator	Kirjeldus/Eesmärk
B.1	Ressursid, juurdepääs ja infrastruktuur	<i>Tulemusindikaatorid, millega mõõdetakse raamatukogu ressursside ja teenuste piisavust ja kättesaadavust (nt personal, nimetused, kasutajate arvutitöökohad).</i>
B.1.2.1	Paigutuse õigsus	Hinnata, millisel määral asuvad raamatukogu kataloogis registreeritud teavikud oma õigetel kohtadel riulis.
B.1.2.2	Teaviku keskmine toomisaeg hoidlast	Hinnata teavikute hoidlast väljatoomise süsteemi efektiivsust.
B.1.2.3	RVL kiirus	Hinnata aega, mis kulub raamatukogudevahelise laenutuse või dokumendiedastuse tellimuse täitmiseks alates tellimuse saamisest kuni tellitud teaviku ärasaatmiseni.

Tulemusindikaatorite hindamiseks on ette antud valemid ning arvutuste juhised, mistõttu on lihtne vajadusel viia läbi raamatukogunduses tulemuste hindamist. Asjaajamise tulemusindikaatoritena ei ole võimalik raamatukogu tulemusindikaatoreid kasutada, kuid on võimalus neid kohandades luua samalaadseid hindamiskriteeriume. Raamatukogude tulemusindikaatorid annavad võimaluse mõõta muuhulgas info vahetuse kiirust, dokumendiedastuste täitmisi ajaliselt ja koguarvuga vaadatuna, samuti käimasolevate süsteemide (asjaajamises nimetaksin neid tööprotsessideks) efektiivsust.

Asjaajamises saame mõõta samuti kiirust, täitmiste tähtaegu, tööprotsesside pikkust.

Koostasin mudeli, kus on toodud välja asjaajamisega seotud vaated ja tegevused.

Mudeli järgi, mis on loodud BSC meetodit arvestades, on võimalik analoogselt raamatukogunduse tulemusindikaatoritele ning KPI näidetele luua asjaajamisindikaatoreid.



Joonis 7 Asjaajamise mudel BSC meetodi järgi

On neli tasandit: töötaja vaade, tegevuse sujuvuse vaade, kliendivaade ning finants või omaniku vaade. Töötajate vaates on kolm tegurit: oskustega töötaja, järjepidev enesetäiendus ning töötaja rahulolu. Järgmine vaade on tegevuse sujuvuse vaade, mis jaguneb kaheks: dokumendihaldusega seotud tegevused, milleks on registreerimine, liigitusskeemihaldus, toimikute avamine ja sulgemine, ning dokumentide elukäigu haldus, asjaajamisega seotud tegevustena toon välja õigeaegse vastamise, tööülesannete õigeaegse täitmise ning menetlustähtaegade jälgimise. Tähtsa osana lisasin andmete kvaliteedi, mis seob nii asjaajamise kui dokumendihalduse tegevusi. Töötajate vaade on seotud tegevustega. Töötaja, kes osaleb koolitustel ja tegeleb pidevalt enesetäiendamisega, on tööga rahul, sest ta valdab oma tööd, sellest

tulenevalt tekib tegevusi tehes andmete kvaliteet, mida saab nimetada asjaajamises ka töökvaliteediks (DHS-s tegevus). Edasi on kliendivaade, mis hõlmab asutusesisest tegevust, organisatsioonidevahelist tegevust ning lisaks kodanikega seotud tegevusi. Viimasena on finants või omaniku vaade, sel tasandil on mõõdetavad rahalised näitajad ning efektiivsuse hindamine. Pean kõige olulisemaks kahte alumist tasandit: töötajate ning tegevuse sujuvuse vaadet. Oskustega ja tööga rahulolev töötaja „toodab“ kvaliteeti, mis tegelikult on efektiivsus (õiged andmed, otsitavad tulemused, kiirus, tööprotsessi ei korrata (vigade parandamine)). Kvaliteetsed töötulemused lisavad efektiivsust ja rahulolu nii kliendivaates kui finants või omaniku vaates. Indikaatorite loomisel kasutaksin kahte alumist tasandit: töötaja ja tegevus. On võimalik mõõta tulemusi töötajapõhiselt ning tegevustes. Minu töö eesmärgiks oli mudeli loomine ning tulemusindikaatorite väljatöötamiseni ei jõua.

2 ORGANISATSIOONIDE KVALITATIIVNE UURIMUS

Selles peatükis annan ülevaate uurimismeetodite valikust ning asutustest, mille asjaajamise praktika analüüsi ja dokumendihaldustarkvarade kasutamise kaudu olen püüdnud tulemuslikkuse mõõtmise võimalikke indikaatoreid määrata. Organisatsioonide põhifunktsioonide loetelu, ning tegevusvaldkonna kirjelduse olen välja toonud intervjuudes esile kerkinud struktuuriliste või hierarhiliste probleemitõstatuste ning selgituste arusaadavuse eesmärgil.

2.1 Meetodi ja valimi valik

Magistritöö kvalitatiivses uuringus, milleks oli poolstruktureeritud intervjuu, osalesid Justiitsministeeriumi (JM) kantselei juhataja Liis Laaneloog, Politsei- ja Piirivalve ametist (/PPA) asjaajamistalituse juhataja Ingrid Põder, Riigiprokuratuurist (PROK) üldtalituse juhataja Stella Ilves ning Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni ametist (PRIA) registre osakonna juhataja Kiido Levin ning dokumendihalduse büroo peaspetsialist Riin Palta. Organisatsioonide valiku tegin erineva suurusega ning eritüübiliste riigiasutuste vahel. Samas on nendel kõigil üleeestiline paiknemine, mis tekitab asjaajamises mõningaid raskendavaid tööprotsesse ning lisab keerukust võrreldes organisatsiooniga, mis asub ühes majas. Poolstruktureeritud intervjuu meetod sai valitud, kuna avatud küsimustega intervjuu tundus kõige enam avavat valimis osalenute organisatsioonide tegelikku praktikat. Intervjuu eesmärgiks oli leida organisatsioonides enam levinud probleemid efektiivsuse hindamisel ning senise praktika abil hinnata võimalikke asjaajamise efektiivsuse kasvu mõõtmisvõimalusi. Intervjuu viisin läbi kõigis neljas organisatsioonis märtsis 2014. Eelnevalt oli saadetud intervjuueeritavatele tutvumiseks intervjuu kava kaheksa küsimusega:

1. Millised on teie tööalased kokkupuuted asjaajamise efektiivsuse mõõtmisega?
2. Kuidas on teie asutuses korraldatud dokumentide ringlus?
 - a. posti vastuvõtmine ja registreerimine.
 - b. e-kirjade ja üle DVK saabuvate kirjade hõlmamine ja registreerimine.
 - c. suunamine edasiseks täitmiseks asutuse juhi ja vahetu täitja kaudu

3. Hinnake tegevuse dokumenteerimise otstarbekust (mida dokumenteeritakse, kas on üledokumenteerimine) ja kasutatavaid dokumendiliike (vorminõuded)?
 - a. kas dokumentide hulk teie asutuses on suurenenud või vähenenud? Mis on selle põhjused? 20, 10, 5 aastat
 - b. kirjeldage, milline osa dokumenteerimisest on elektrooniline, milline peaks ka tulevikus olema paberkandajal?
4. Kuidas on teie asutuses korraldatud dokumentidele vastamine?
 - a. kes allkirjastavad väljaminevaid dokumente (tipp- ja muud juhid)?
 - b. millised on elektroonilised ja mitte-elektroonilised töövood (eriinfosüsteemide olemaasolukorral, kuidas toimib)?
5. Hinnake asjaajamise kiirust oma asutuses (millest tingitud – tähtajad menetlustel, tööga koormatus, seaduste järgi tähtajad)? Tööga koormatuse analüüs – kas seotud ametikohtade vähesusega, seotud oskusteabega, seotud üldise töökorraldusega/struktuuriga.
6. Kirjeldage asjaajamisprotsesside kokkupuutepunkte põhitegevusprotsessidega? Asjaajamise kaudu mõõta asutuse efektiivsust kas on seda vaja, kas on see võimalik
7. Milliseid töökorralduslikke võtteid te kasutaksite asjaajamise efektiivsemaks muutmisel?
 - a. kas efektiivsem võiks olla tsentraliseeritud või hajutatud töökorraldus?
 - b. millised on suurimad raskused ja riskid?
8. Kirjeldage dokumendihaldustarkvara vahetamisega kaasnenud töökorralduslikke muudatusi teie asutuses. Miks vahetada, kas näete eesmärki?

Intervjuusid läbi viies oli mul võimalus küsida täiendavaid küsimusi ning täpsustada arusaamatuid punkte, vestluse käigus sain palju lisainformatsiooni, mis põhines intervjuueeritavate kogemustel ning praktilistel teadmistel. Transkribeeritud intervjuud saatsin intervjuueeritavatele hiljem ülevaatamiseks, kus mõningad intervjuueeritavad tegid parandusi oma väljenduse osas, et oleks arusaadavamalt kirjeldatud olukorda või probleemitõstatust. Analüüsisin intervjuusid lähilugemise printsiibil ning püüdsin organisatsioonipõhiselt leida igas organisatsioonis asjaajamise efektiivsusega seotud põhilisi probleeme. Intervjuude täispikad versioonid on välja toodud lisas. Kõigis organisatsioonides on erinevad tegutsemisviisid ning nägemus asjaajamise efektiivsuse rakendamisest. Kuid kõik intervjuueeritavad nägid teema aktuaalsust ning pidasid asjaajamise

tulemusmõõdikute väljatöötamist oluliseks. Kvantitatiivse uuringu läbiviimiseks valisin eelnevalt loetletud neljast organisatsioonist kaks organisatsiooni – Prokuratuuri ning Justiitsministeeriumi, kuna neil on ühesugune dokumendihaldustarkvara – Delta. Erinevaid dokumendihaldustarkvarasid kasutavate asutuste toimimise võrdlemine on keerulisem ning nõuab ühesuguste väljunditega aruandluse funktsionaalsust, mis aga praegu veel paljudes dokumendihaldussüsteemides ei toimi. Intervjuus osalenud organisatsioonidest oli PRIA-l üleminek Amphoralt SharePoint dokumendihaldusprogrammile. Prokuratuuril, Justiitsministeeriumil ja PPA-l on kasutusel dokumendihaldusprogramm Delta. Andmete saamisel oli mul abiks õppejõud V. Berendsen, kes andis mulle failid. Andmed on võetud dokumendihaldussüsteemide aruande keskkonnast ning nende andmete liigitus jagunes kaheks: a) dokumendid, b) tööülesanded. Andmete sisestusperioodiks oli 01.01.2013-31.03.2014, 15 kuud.

Andmete analüüsitulemusena tahtsin ma saada näitajad, mille järgi oleks võimalik anda mingile tegevusele/asjale hinnang. Kuna varasemad uuringud puuduvad ning pole ka samasisulisi teaduslikke vaatenurki, oli väga raske, kuid põnev leida ise sobivad andmelahtrite valemid, mis annaksid tulemused, mida saaksin analüüsida, määrates veel omapoolsed kriteeriumid. Andmefailid sisaldasid üle sajatuhande kirje, analüüsimist raskendas mõningates kirjetes valed metaandmed (kuupäevad puudu, kuupäevad valed, tähtajad puudu, tähtajad valed jms). Täpsemalt kirjeldan andmekvaliteeti kolmandas peatükis. Dokumendihaldusprogrammi funktsionaalsust hindan ma MoRec2-s (Model Requirements...2008) välja toodud funktsionaalsusnõuetega dokumendihaldusprogrammile ning vaatlen selles aruande võimalusi, nende järgi on võimalik andmeid saada ning neid analüüsida. Analüüsitulemuste põhjal on võimalik hinnata ja vaadelda asjaajamise tõhusust BSC meetodil. Algselt oli mul plaanis jõuda magistritöös välja efektiivsuse hindamise võtmeteni (key performance indicators), kuid väga palju aega nõudis ligilähedaste meetodite ja uuringute leidmine ning seepärast piirdun ma ainult asjaajamise mudeliga BSC meetodit aluseks võttes. Tööd tehes on mul tekkinud ideed, mis võiks olla need võtmed, kuid uuringuvõimaluse jätan edaspidiseks.

2.2 Intervjuu Justiitsministeerium

2.2.1 Organisatsiooni kirjeldus

Justiitsministeeriumi valitsemisalas on õigusloome koordineerimine, õigusaktide süstematiseerimine ja Riigi Teataja väljaandmine, esimese ja teise astme kohtute, prokuratuuri, kohtuekspertiisi, vanglate, notarite ametitegevuse ja õigusteenuse korraldamine, samuti välisriigi kodaniku või kodakondsuseta isiku välisriigile väljaandmise otsustamine, intellektuaalse omandi valdkonna koordineerimine ja andmekaitsealased küsimused ning õigusloome ministeeriumi pädevuse kohaselt. (Vabariigi Valitsuse Seadus § 59). Justiitsministeeriumi peamine ülesanne on kavandada ja viia ellu riigi õigus- ja kriminaalpoliitikat.

Ministeeriumi valitsemisala asutused on:

- maa- ja halduskohtud ning ringkonnakohtud, mis on ministeeriumiga seotud ainult halduse osas, kuid ministeeriumi järelevalvele ei allu, sest kohtusüsteem on põhiseaduse kohaselt täitevvõimust sõltumatu;
- Prokuratuur, mis jaguneb toimimise osas riigi- ja ringkonnaprokuratuurideks;
- vanglad;
- Patendiamet;
- Andmekaitse inspeksioon (AKI);
- Kohtuekspertiisi instituut (EKEI);
- Registrite ja infosüsteemide keskus (RIK), mis haldab ministeeriumi ja tema valitsemisala infosüsteeme ja andmekogusid. .

Justiitsministeeriumis töötab 160 inimest, neist on üheksa asjaajamisega tegelevat ametnikku (5,6% töötajate koguarvust).

2.2.2 Intervjuuanalüüs

Intervjuu andis Justiitsministeeriumi kantselei juhataja Liis Laaneloog, kes on töötanud Justiitsministeeriumis üle 15 aasta.

Senine tegevus asjaajamise tõhustamisel

„Kogemused asjaajamise mõõtmisest puuduvad, seda pole konkreetselt tehtud.“

(Laaneloog: p 1)

Justiitsministeeriumis puudub praktika asjaajamise efektiivsuse mõõtmisest. Praegusel hetkel on neil kasutuses juba kuues dokumendihaldusprogramm, mida juurutatakse (Laaneloog: p 1). Uute dokumendihaldusprogrammide

kasutuselevõtmine on ühtepidi koormav töötajatele, kuna vajab ümberõpet ja sisseharjunud töövõtteid tuleb muuta, kuid saab loota, et uute dokumendihaldussüsteemide funktsionaalsus on parem ning seetõttu on võimalik efektiivsust tõsta.

„Praegu on saadud vaadelda ainult dokumentide täitmise tähtaegu ehk kui kiiresti dokumendid läbivad menetlusprotsessi, kas dokument jõuab allkirjastamiseks õigeaegselt. Ning kui palju jääb vastamata dokumente, seeläbi vaadeldakse, kui efektiivselt talitused ja osakonnad suhtuvad täitmistähtaegadesse, statistikat pole tehtud.“ (Laaneloog: p 1)

Kasutasin oma kvalitatiivses uuringus samuti ühe efektiivsuse võimaliku näitajana tähtaegade täitmistest kinnipidamist. Selle faktori analüüs ei näita ainult osakondade (tegelikult moodustavad osakonna inimesed) suhtumist, vaid tööprotsesside pikkust ja personali piisavust. Töötajate vähesus võib mõjutada tähtaegadest mittekinnipidamist või on selleks palju muid erinevaid põhjuseid (sisestamata tähtaeg, DHS rikked, sisestamisel tekkinud vead – näiteks valed aastaarvud).

„Ajaga on efektiivsemaks muutunud dokumentide ringlus. Tänu dokumentide süsteemidele [dokumendihaldussüsteemidele] ja elektroonilistele dokumentidele. Alguses oli inimeste vastupanu [töövoogude kasutuselevõttule] suur, kuid nüüd teeb iga töötaja ise oma tööprotsessi [st algatab töövoo] - paneb dokumendi õigesse sarja, koostab ning saadab [selle välja].“ (Laaneloog: p 1)

Siit nähtub kaks aspekti, kuidas on tööd efektiivistatud. Esmalt võimaldas uue dokumendihaldustarkvara kasutuselevõtt eelseadistada sellised töövood, mida organisatsioon üldiselt kasutas, ning neid töövoogusid said nende algatajad vajaduse järgi paindlikult muuta. Teiseks on töötajad muutnud oma töövõtteid ja tööharjumusi, mis on kiirendanud tööprotsessi ning muutnud asjaajamine efektiivsemaks. Sellele aitas kaasa ka väljaõpe.

“Tähtis, et asutuse töötajad saavad aru, milliseid dokumente kuhu tuleb salvestada ja kuidas neid menetleda. Kui see on arusaadavalt ja lihtsalt selgitatud ja reeglid kirja pandud, siis ongi ametnike töö efektiivne.“
(Laaneloog: p 7).

Väljaõppe ja koolituse vajadus on organisatsioonis vajalikud selleks, et töötajad tunneksid ennast tööprotsesse tehes kindlalt ning väheneks mingile teatud töövõttele kulunud aeg ning võimalike tekkivate vigade maht oleks minimaalne.

„Vaatasime üle ka dokumentide loetelu, et võimalikult täpselt ja optimaalsel hulgal oleks sarju, kuhu dokumente salvestada. Vähendasime neid oluliselt ja kasutajal on nüüd palju lihtsam, sest ei teki probleeme salvestuskoha otsimisega.“ (Laaneloog: p 7)

Väga laialivalguvad dokumentide loetelud tekitavad segadust, pigem on vähem parem. Arusaadav dokumentide loetelu on samuti efektiivsust lisav tahk.

„Kiirust lisab juhtidele või üldse allkirjastajatele võimaluse loomine mobiilside teenuse kaudu dokumentide allkirjastamiseks ja tööülesannete täitmiseks.“ (Laaneloog: p 7)

Võimalus allkirjastada ja lugeda posti läbi nutirakenduste on kindlasti tööprotsesse kiirendav asjaolu. Enam ei ole vaja oodata, mil jõutakse kontoris, kus on arvuti. Tänapäeval on töötajad nutirakenduste abil pidevalt töökeskkonnas.

Dokumentide mahud

Asjaajamise toimimist mõjutab dokumentide hulk. Dokumentide mahtude suurenemisega on seotud tööülesannete kasv, mis omakorda nõuab enamat tööjõudu või suuremat töökoormust.

„Dokumentide maht väheneb. Kaks aastat tagasi veel kogu aeg tõusis ning siis oli ühe päeva töökoormus suur. Töökoormus on vähenenud, ei tea hinnata, kas dokumendihaldussüsteemid on seda kiirendanud, arvuliselt on dokumente vähem.“ (Laaneloog: p 3).

Dokumentide vähenemisel peaks paranema andmekvaliteet, kuna sisestajatel on rohkem aega asju üle vaadata ja kontrollida sisestusi. Andmekvaliteet on tähtis objektiivseteks analüüsideks.

Paber- ja elektrooniliste dokumentide osakaal asjaajamises

Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi uuringus, mis ma esimeses peatükis välja tõin, on välja toodud efektiivsuse näitajana elektroonsete dokumentide osakaal.

„Paberdokumentide ja elektroonsete dokumentide osakaal on praegu võrdne. Tulevikus suureneb kindlasti elektroonsete dokumentide osakaal.“ (Laaneloog: p 3).

Elektroonse dokumendi edastamisel määravad efektiivsust ajaline ning rahaline kokkuvõtte, kui võrrelda elektroonse posti edastamist paberdokumendi edastamisega läbi postiteenuse.

Takistused ja riskid efektiivsele asjaajamisele üleminekul

Efektiivsusele ülemineku nõuab muutusi ja teavitustööd. Oma mudelis toon ma samuti välja pideva koolitusvajaduse ja täiendõppe. Informeeritud ja teadlik töötaja on oma töös täpsem ja kiirem ning selle kaudu efektiivsus kasvab.

Justiitsministeeriumis on toimunud kaks aastat tagasi dokumendihaldusprogrammi vahetus, mistõttu on selgelt välja tulnud kitsaskohad.

„Koolitamine ja väljaõpe, seda peab pidevalt tegema. Samuti nõustamine. Peab jälgima, et iga töötaja täidaks oma osa õigesti dokumentide menetlemisel. Kui jätta nõustamine ja koolitus puudulikuks, siis ei teki ka head pinnast dokumentide menetlemiseks.“ (Laaneloog: p 7).

Töötajate kaasamine tööprotsessi võib olla esialgu keeruline, kuna keegi ei soovi endale lisaülesandeid ja vastutust. Kuid tuleb teavitada ning nõustada, et muutmisvajadus oleks personalile arusaadav.

2.3 Intervjuu Prokuratuur

2.3.1 Organisatsiooni kirjeldus

Prokuratuur on Justiitsministeeriumi valitsemisalas olev valitsusasutus, mis osaleb kuritegude tõkestamiseks ja avastamiseks vajaliku jälitustegevuse planeerimises, juhib kohtueelset kriminaalmenetlust, tagades selle seaduslikkuse ja tulemuslikkuse, esindab kohtus riiklikku süüdistust ning täidab muid seadusega prokuratuurile pandud ülesandeid (Prokuratuuriseadus § 1).

Prokuratuuris on 286 ametikohta, dokumendihaldusega tegeleb üle-eestiliselt 40 inimest (14% personali üldarvust).

2.3.2 Intervjuuanalüüs

Intervjuu on läbi viidud Riigiprokuratuuri üldtalituse juhataja Stella Ilvesega, kes on töötanud Riigiprokuratuuris üle 10.aasta.

Senine tegevus asjaajamise tõhustamisel

Prokuratuuris ei ole varem efektiivsust mõõdetud, kuid on tehtud statistilisi aruandeid ja analüüse.

„Tööstatistika, palju kaebusi, palju kriminaalmenetlusi, palju sissetulevat ja väljaminevat posti on, seda ka on tehtud. Kunagi sai tehtud inimeste tööpanuse mõõtmist (registreerimise kiiruse mõõtmine) ning arvestati rahasse ümber.“ (Ilves: p 1)

Dokumentide mahtude analüüsitulemustest on võimalik järeldada asutuse töökoormust ning seda perioodiliselt tehes on võimalik jälgida üldist olukorda, kas maht väheneb või tõuseb. Selle järgi on võimalus personali töökoormust hinnata. Dokumentide registreerimise kiirus ei sõltu ainult sisestajast vaid ka DHS-st, mistõttu ei saa üheselt tulemustest järeldusi teha.

Tööprotsesside pikkuseid lühendab ka allkirjastamisõiguste nn ametikohtadel allapoole toomine, mida saab lugeda efektiivsuse näitajaks.

„Allkirjastamine on lai, kõik tohivad oma pädevuse piires koostatud dokumente allkirjastada. Praktiliselt kõikidel töötajatel on allkirja õigus – see kiirendab tunduvalt asjaajamise protsessi kiirust.“ (Ilves: p 4)

Lühem tööprotsess tagab efektiivsuse, kuna selle tulemusel on ajaline kokkuhoid, sellest tulenevalt töötajate ja klientide rahulolu.

Dokumentide mahud

Registreeritavate dokumentide maht erineb päeviti, vahel on 40 dokumenti registreerida, mõnikord 200-250 sisse- ja väljaminevat dokumenti registreerida.

Paber- ja elektrooniliste dokumentide osakaal asjaajamises

Praegu on kirjavahetusest 60% elektroonilisel kujul ning 40% paberil.

Takistused ja riskid efektiivsele asjaajamisele üleminekul

Üleminekul DHS-ile Delta on kadunud personali huvi ise dokumente sisestada.

„Deltat ei kasuta paljud töötajad väljaspool asjaajamise talitust, prokurörid ei leia õigeid asju Deltas üles ning seetõttu ei kasuta, e-bürood kasutas 95% töötajaskonnast.“ (Ilves: p 1).

Lisaks on dokumendihaldussüsteem on liialt aeglane ning seetõttu on tööprotsessi kiirus olnud madal.

„Maikuu seisuga on Delta muutunud kiiremaks ja pisut kasutajasõbralikumaks.“ (Ilves: p 8)

2.4 Intervjuu Politsei- ja Piirivalveamet

2.4.1 Organisatsiooni kirjeldus

Politsei- ja Piirivalveamet on Siseministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, mis täidab seadusest ja teistest õigusaktidest tulenevaid ülesandeid, teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seadustes ettenähtud alustel, ulatuses ja korras. (Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus § 1). PPA jaguneb neljaks valdkonnaks: piirivalve, korrakaitse, kriminaalpolitseitöö ning kodakondsuse- ja migratsiooni valdkond. Lisaks on PPA-l üleriigiline struktuur prefektuuride kujul.

Politsei- ja Piirivalveametis töötab Eesti riigi siseturvalisuse nimel üle 5000 inimese. Dokumendihaldusbüroo on üle-eestiline, mis jaguneb asjaajamistalituseks ja arhiivitalituseks. Kokku tegeleb dokumendihaldusega üle 100 inimese (2% kogu töötajaskonnast).

2.4.2 Intervjuuanalüüs

Intervjuu on läbi viidud asjaajamistalituse juhataja Ingrid Põder'ga,

Senine tegevus asjaajamise tõhustamisel

PPA-s ei ole varasemalt efektiivsuse mõõtmisi tehtud. Tulevikus on plaanis arvutada ühe dokumendi maksumus.

„...kus siis tööprotsesside hindamise aluseks on - kui palju aega läheb dokumentide registreerimiseks, mis omakorda on sellest tööjõukulu, andmete edastamiseks minev aeg, printimisel tulevad lisaks kulud.“ (Põder: p 1).

Dokumentide maksumust hindas Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium oma statistilises uuringus, mida ma kajastasin eelnevalt.

Postitöö teenust hindavad ja kaardistavad nad selliselt, et „kui palju võtab ühe kirja lahtivõtmine, registreerimine, metaandmete sisestamine jne, hetkel statistika, et 1 kirja kohta kulub 3 minutit.“ (Põder: p 8)

Selle info põhjal peaks analüüsima dokumendihaldussüsteemide funktsionaalsust (kiirus, lihtsus, metaandmete automaatne sisestamine jne), töötaja pädevust (kiirus, oskused), postiteenuse pakkuja võimalusi kiiremaks tegutsemiseks (postiringide ülevaatamine, kellaaegadest kinnipidamine, samuti postitöötaja pädevus). Seejärel saab anda hinnangu tegelikkusele.

Ühe võimaliku indikaatorina on kasutatud PPA-s töökoormuse hindamist.

„Senini on tehtud selliselt, et on võetud välja dokumendihaldussüsteemist kellegi kindla dokumendihalduse töötaja registreeritud dokumentide kogus, seejärel kindla perioodi jooksul saabunud dokumentide maht ning see indikaator annab teada, palju on dokumente mingil teatud perioodil loodud. Seda vaadatakse igal aastal üle, kui palju keegi on dokumente registreerinud, töökoormuse jagunemiseks on see vajalik.“ (Põder: p 1)

Töökoormuse hindamine on pidev töö, PPA-s tegeletakse sellega tihedalt.

„Monitoorimist tehakse pidevalt, politsei ja piirivalve ametite ühinemise alguses oli 136 inimest, kes tegelesid dokumendihaldusega, seega on tehtud suur optimeerimine. Praegusel hetkel jälgitakse PPA peamaja asjaajamise efektiivsust, kuna peamaja ja Põhja Prefektuur asuvad samas hoones, kuid siiski on mõlemal üksusel asjaajamisbüroo, siis on plaanis need ühendada ning luua lisaväärtust sellest.“ (Põder: p 7)

Tööjõuressursi vähendamine on kokkuhoid ning seega efektiivsuse näitaja, kuid silmas peab pidama järelejäänud töötajate töö kvaliteeti – kiirusest tulenevad eksimused, üleväsimusest tingitud tööõnnetused, motivatsiooni puudumine jne.

Asjaajamise sujuvaks toimimiseks on PPA-s palju tehtud tööd personali kaasamiseks ning õppeks. Kuna dokumente on palju ning paiknemine üleestiline on vajalik luua erinevad abimaterjalid.

„Dokumentide menetlusse suunamise skeem on olemas: korrakaitse, keskkriminaalkaitse, piirivalve, kodakondsus, tugiliinid. Kes pikaajaliselt töö, teab asjade käiku, dokumendihaldur peaks orienteeruma, on olemas ka dokumentide suunamise skeem.“ (Põder: p 2)

Töötajate oskuste ja teadmiste hindamine võib olla üheks indikaatoriks. Olen oma mudelis välja toonud pideva enesetäiendamise, mis annab töötajale võimaluse töötada kvaliteetselt ning kiirendada tööprotsesside läbimist. Kvaliteet ja rahulolev töötaja nähtub ka minu mudeli kõrgemal tasandil – organisatsioonist välja. Leian, et enesetäiendus on efektiivsuse alustalad, lisaks funktsionaalsetele dokumendihaldussüsteemidele.

„Dokumentide allkirjastamine on reguleeritud peadirektori volituste käskkirjaga, lisaks on veel menetlusvolituste kohta käskkirjad. Suures asutuses on raske volitusi hallata, hetkel mõeldakse õigusbürooga koostöös, kuidas saaks efektiivsemaks muuta seda osa asjaajamises.“ (Pöder: p 4)

Olen juba eelnevalt välja toonud, et allkirjastamisõiguste andmine madalamatele ametikohtadele tagab kiiremad töövood, mis tõstab asjaajamise efektiivsust. Lisaks on siin inimlik asjaolu, mida olen tööd tehes palju kohanud – kui inimene ise ei vastuta, siis ta teeb oma tegevusi lohakamalt ning vigadega. Kui peab oma allkirjaga dokumente kinnitama, siis vaadatakse reeglina rohkem sisu üle.

Dokumentide mahud

„Ühes tööpäevas üle-eestiliselt üle 2000 dokumendi päevas, need peab üle kontrollima. Kvaliteet aina tõuseb. On loodud ka toetavad asjad DHS-s valikute näol.“ (Pöder: p 7)

Üle kontrollitakse dokumentide vastavust, samuti metaandmete sisestamisi. Nimetatud kvaliteeditõus võib olla tingitud (järel)kontrollist. Kuna dokumentide töövoogudega tegelevad kõik organisatsioonitöötajad, siis on võimalusi eksida ning vigu teha rohkem, kui tööd teeks ainult dokumendispetsialist. Intervjuust tuleb mitmel korral välja, kuidas PPA-s tehakse koolitusi ning on skeem ning memosid, mis aitavad töötajatel orienteeruda ning tegutseda vastavalt nõuetele.

Paber- ja elektrooniliste dokumentide osakaal asjaajamises

Erinevatel organisatsioonidel on oma nn spetsiifiline asjaajamine, mis on seotud asutuse põhifunktsioonidega.

„Paberdokumentide osakaal on vähenenud, hetkel protsentides 49/51, üle poole on elektrooniliste dokumentide osakaal. Igal aastal suureneb e-dokumentide osakaal 1%. E-toimiku toimima hakkamisel üle-eestiliselt peaks suurenema e-dokumentide osakaal veelgi, sest hetkel on süüteomenetluste dokumendid paberkujul.“ (Pöder: p 3)

PPA-s ei ole võimalik hetkel süüteomenetluste dokumente digitaliseerida ning seega on paberdokumentide osakaal üsna suur.

Takistused ja riskid efektiivsele asjaajamisele üleminekul

„Dokumendihaldussüsteem on väga ebastabiilne, eelmisel aastal kulus mõnikord poolt tundi ühe dokumendi sisestamiseks.“ (Pöder: p 8)

Dokumendihaldussüsteemide programmi funktsionaalsus ja hea toimimine eeldavad finantsvõimalusi, et arendajad saaksid võimalikult parimaid lahendusi välja töötada. Riigiasutustel puuduvad suured finantsvõimalused ning seetõttu on DHS-lahendused puudulikud, mistõttu on DHS-lahendused ebastabiilsed ning takistavad efektiivset asjaajamist.

„Inimfaktor. Kiirus. On aeglasemaid, kiiremaid, töötajaid, töölinide valikul arvestatakse inimeste võimetega. PPA-s ei ole enam inimesi, kes ei suudaks kiiresti töötada. Aeg on oma töö teinud. Tööle võtmisel ei sooritata mingeid katseid, v.a, et kirjutama on pandud. Peamiselt ikkagi jälgitakse motivatsioonikirja andmete kvaliteeti.“ (Pöder: p 5)

Efektiivsuse kasvul on tähtis roll inimesel. Täna ei ole mõttekas lasta töötada inimestel, kes ei kvalifitseeru või on isikuomadustelt sobimatud. PPA-s tähtsustatakse õiget personalivalikut. Ma ei pea õigeks, et töölinide valikul arvestatakse inimeste võimetega. See on takistav ning efektiivsust pärssiv. Inimeste valikul peaks lähtuma sobivusest antud ametikohale.

„Probleem on ikkagi dokumendihalduri töö hindamise raskused. Lisaväärtus on teiste asutuste külastamine ja külla kutsumine, vaadata, kuidas teistel läheb ja võrrelda.“ (Pöder: p 8)

Asjaajamise efektiivsuse mõõtmisindikaatorite välja töötamise tulemusena on indikaatorid, mis mõõdavad asjaajamisega seotud olnud inimeste tegevusi ja oskusi. Minu mudelis on töötaja, tegevused, rahaline mõõde, kliendi vaade – need vaated on seotud töötajaga, kelle töö tulemustele on võimalik läbi indikaatorite hinnanguid anda. Tulemused võimaldavad töötajate tegevuse kohta hinnanguid anda ning neid mõõdikuid on võimalik kasutada personalivalikul ning kvalifikatsiooninõuetes

„Töövoogusid takistavad erinevate juhtide soovid - nagu müügitöö, kus on oma plaani mahamüümine juhile.“ (Pöder: p 5)

Asjaajamise efektiivistamine ei ole juhtidel prioriteetne. Põhjuseid võib olla palju, kuid arvan, et selles ei nähta nii suuri kokkuhoiu võimalusi, kui mõnes muus

valdkonnas. Hinnata tuleks peale rahaliste tegurite veel: töötajate rahulolu, klientide rahulolu, kiiremaid tööprotsesse.

2.5 Intervjuu Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet

2.5.1 Organisatsiooni kirjeldus

Ameti tegevusvaldkond on riiklike toetuste ning Euroopa Liidu põllumajanduse ning maaelu arengu toetuste ning Euroopa Kalandusfondi toetuste andmise korraldamine, seadusega ettenähtud põllumajandusega seotud riiklike registrite ja muude andmekogude pidamine, nende andmete töötlemine ning analüüsimine. (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti põhimäärus § 6)

2013. aasta alguses oli PRIAs 370 teenistujat, kellest 269 töötavad Tartu keskuses ja ülejäänud maakondlikes teenindusbüroodes. Kaheksa töötajat tegelevad asjaajamisega üleestiliselt

2.5.2 Intervjuuanalüüs

Intervjuul osalesid PRIA Registrite osakonna juhataja Kiido Levin ja dokumendihaldusbüroo peaspetsialist Riina Palta.

Senine tegevus asjaajamise tõhustamisel

PRIA-s ei ole varasemalt mõõdetud asjaajamisega seotud tegevusi. Dokumendihaldussüsteemi vahetuse raames tehti eeltööd.

„... püüdes panna paika mõningad mõõdikud, kuhu soovitakse liikuda, ja, et hiljem oleks võimalik jälgida eesmärkide täitmist. Mõõtmiste tulemusel jagunes efektiivsuse hindamine kaheks vaatenurgaks: majanduslik pool, kus vaadeldi postisaadetiste kulu, paberikulu ja printerite toonerite kulu, teine pool oli inimese efektiivsuse mõõtmine – selle indikaatoriks oli dokumentide vastuvõtuks kuluv aeg.“ (Levin: p 1)

Rahaline ja ajaline mõõtmine dokumentide koostamisel ja edastamisel võib olla analüüsi aluseks, kuid nagu ma juba PPA intervjuus mainisin, on palju erinevaid faktoreid, mida tuleks vaadata kooslusena, et saaks objektiivseid analüüsitulemusi.

„Vastamistähtaegu jälgitakse juhtkonna peaspetsialisti poolt, kus on selleks kasutuses Exceli tabel. Kui dokumendid liiguvad maja peal, siis ei jälgita tähtaegu. Praegu on selliselt süsteem toiminud.“ (Levin: p 4)

Amphoras on võimalus tähtaegu jälgida ning lisada meeldetuletus. Selleks ei pea Exceli tabelit tegema ja eraldi sisestamiseks aega kulutama.

Dokumentide mahud

Dokumentide mahtu ei teadnud intervjuueeritavad öelda, kuid dokumentide kasvu võrdlust saab üldiselt teha.

„Päris viimaste aastate statistikat ei tea ning seetõttu ei saa päris kindel olla, kuid võrreldes 2000-2001 tõusis dokumentide hulk, 2010-2014 ei ole dokumentide hulga tõusu enam olnud. Taotluste arv on olnud paari viimase aasta jooksul veidi väiksem.“ (Levin: p 3)

Dokumentide mahuga on seotud töövood, mul on teadmata, kas PRIA-s on vähenenud ka töömaht.

Paber- ja elektrooniliste dokumentide osakaal asjaajamises

Kindel protsendiline osakaal on PRIA-s teadmata.

„Paberkandjal liigub väga palju veel dokumente, enamjaolt ka majasisesed dokumendid ning taotlused paberkujul.“ (Levin: p 3)

Uue DHS-i rakendumisel peaks elektroonsete dokumentide osakaal suurenema.

Takistused ja riskid efektiivsele asjaajamisele üleminekul

PRIA asjaajamises ja dokumendihaldussüsteemide kasutamisel on mitmeid asjaolusid, mida saaks muuta, kuid on seotud finantsvahenditega. PRIA kasutas intervjuu hetkel üheksat erinevat programmi, mis on töötajatele keeruline.

„Asjaajamise kiiruse kõige suuremaks takistuseks on asjaolu, et kogu dokumendihaldus ei ole ühte moodi, ühes selges protsessis, kus töövoo läbimine on ühte moodi. See on ebaefektiivne – inimene peab mõtlema, kuhu ta dokumendi paneb, mille alla registreerib. ... kantselei töötab kollaste märkmelehtede saatel, mis õpetavad, kuhu millised dokumendid registreerida.“ (Levin: p 7)

Erinevad süsteemid peavad lihtsustama ja kiirendama tööprotsesse, kuid PRIA-s on see keeruline ning aeganõudev.

„Tarkvarade eraldi avamine võtab aega ning pole efektiivne. Töötaja peab mõtlema, et ühel juhul skaneerin, teisel juhul mitte jne. Uute töötajate sisseelamisprotsess kulgeb pikaajaliseks ja vaevaliseks, kui on nii pikad juhendid.“ (Levin: p 8)

Uue dokumendihaldussüsteemi rakendumisel loodetakse tööefektiivsuse kasvu taotuste vastuvõtmisel 50%.

2.6 Organisatsioonide intervjuude kokkuvõte

Vaatluse all olnud asutused ei ole teinud siiani märgatavaid hindamisi asjaajamises. PPA ja PROK on mõõtnud dokumentide avamiseks ja registreerimiseks kuluvat aega ning täitmistähtaegadest kinnipidamise jälgimist on teinud Justiitsministeerium. PRIA on läbi viinud asjaajamise mõõtmised seoses uue programmi juurutamisega. Mõõtmiste tulemusel jagunes efektiivsuse hindamine kaheks vaatenurgaks: majanduslik pool, kus vaadeldi postisaadetiste kulu, paberikulu ja printerite toonerite kulu, ning teine pool oli inimese efektiivsuse mõõtmine – selle indikaatoriks oli dokumentide vastuvõtuks kuluv aeg. Dokumendihaldusprogramme on vahetatud erinevatel põhjustel: Justiitsministeerium, Prokuratuur ja Politsei- ja Piirivalve liitusid kogu haldusalaga Delta juurutamisega, PRIA-s oli varasemalt Amphora, mis ei andnud aga selliseid laialdasi võimalusi, nagu on SharePointil, sellest on tingitud nende dokumendihaldussüsteemi vahetus. Peale Prokuratuuri on kõigil uuritavatel organisatsioonidel dokumentide hulk vähenenud. Prokuratuuril on dokumentide hulk kasvanud seoses kuritegevuse tõusuga, mistõttu toimikutesse lisatavate dokumentide osakaal moodustabki suure osa dokumentide kasvust. Elektrooniliste dokumentide osakaal tõuseb kõigis organisatsioonides aasta-aastalt. PPA-s osati nimetada ka protsendiliselt kasvu, selleks oli 1%. Justiitsministeerium oli ainuke asutus, kus ei ole hübriidkaustu, kõik on elektroonilised või siis paberkandjal dokumendid. Kõigis organisatsioonides on asjaajamine muutunud kiiremaks ja lihtsamaks. Põhjuseks on töövoogude kiire läbimine – allkirjastamisõigused on viidud allapoole, dokumendihaldussüsteemi võimaluste tõttu on olemas dokumentide vormid, kus tuleb näita ainult teatud lõigud. Lisaks on dokumendihaldussüsteemidel metaandmete automaatne lisamine, mis lihtsustab tööd. Korraldusliku poole pealt on PPA lahendanud asjaajamise selliselt, kus töötajad ise sisestavad ja loovad, saadavad dokumente dokumendihaldussüsteemist. Prokuratuuril oli sellega probleeme, kuna

töötajad tõrguvad ümber õppima. Varasemalt oli neil e-büroo, sellega olid töötajad harjunud, kuid Deltaga nad ei ole valmis iseseisvalt töötama ning edastavad posti ikka läbi kantseleitöötajate. Teistel organisatsioonidel, keda sai intervjueritud, sellist probleemi ei olnud. PPA-s ja PRIA-s skaneeritakse kõik dokumendid dokumendihaldussüsteemi jaoks.

Probleemseid kohti, mis välja toodi, oli mitmeid. Prokuratuuride, Justiitsministeeriumi ja Politsei- ja Piirivalveameti ühine soov oli, et saaks E-toimiku haldusprogrammi liidestada dokumendihaldussüsteemiga Delta, mis annaks juurde tunduvalt ressursi tööaja kasutamisel.

Samuti on olnud dokumendihaldussüsteemiga tehnilisi probleeme, kus see nn hangub ja dokumentide sisestamine aeglustub või seiskub. Prokuratuur ei olnud Deltaga rahul, kuna varasemalt oli neil olnud E-büroo ning see oli juurutatud täpselt nende vajadustele. Nüüd algas kõik jällegi otsast peale. Peamine probleem on juhtide vastuseis ja asjaajamise vajalikkuse väärtustamine. Ideede müümine juhtidele on raske.

Intervjuudest saab järeldada, et organisatsioonide töövõtted on erinevad isegi ühesuguse dokumendihaldussüsteemi puhul. Näiteks Justiitsministeerium valis endale ekraanivaate, kus kõik tegevused on ühel lehel, Siseministeeriumi haldusalal on aga vaja liikuda erinevate tegevuste korral pealehelt.

Pea kõik intervjueritavad nimetasid asjaajamise efektiivistamiseks tehtavaid parandusettepanekuid „juhtidele ideede mahamüümiseks“. Järeldan sellest, et asjaajamise korraldamine ja seeläbi tööjõuressursi suurenemine ei ole juhtide arvates nii primaarsed kui mõne teise juhtimisvaldkonna tegemised. Intervjuudest selgus, et aastatega on asjaajamise ja dokumendihaldusega seotud töötajate arvu vähendatud koondamiste teel ning samuti ametiülesannete laiali jagamisega ametikohtade vahel ning laiema töövoog andmise näol ühele töötajale.

3 DOKUMENDIHALDUSTARKVARA KASUTAMINE ASJAAJAMISE TULEMUSLIKKUSE HINDAMISE VAHENDINA

Asjaajamise efektiivsuse mõõtmisel on lisaks tegevuste hindamisele vajalik vaadata dokumendihaldussüsteemide võimalusi hindamisvahendina. Spetsifikatsioonis MoRec2 (Model Requirements: 2008) on öeldud: EDHS peab suutma koostada paljusid statistilisi, haldamisalaseid ja konkreetsetest vajadustest lähtuvaid ühekordseid (*ad hoc*) aruandeid, et administraatorirollid saaksid seirata süsteemi tegevust ja olekut. Selline aruandlus peab hõlmama kogu süsteemi, sealhulgas:

- liigitusskeemi;
- toimikuid ja dokumente;
- kasutajate tegevusi;
- juurdepääsuõigusi ja juurdepääsulube;
- eraldamistoiminguid.

Analüüsin aruannetele seatud MoRec2 standardis toodud nõudeid. Aruande võimalused tagavad erinevate andmete analüüsi. Oma asjaajamise hindamise mudelis toon välja andmete analüüsist tulenevad näitajad (tähtaegadest kinnipidamine, DHS kasutamine – registreerimine, liigitamine jms). Erinevate aruannete võimaluste kaudu on analüüsijal lihtne järgida efektiivsusnäitajaid ning tulemustest lähtuvalt rakendada BSC mudelist tulenevaid strateegilisi meetmeid (täiendõpe, selgem visioon, parem info vahetus vms).

3.1 DHS Delta aruandluse funktsionaalsuse kirjeldus

Võrdlen dokumendihaldusprogrammi Delta sobivust MoRec2 toodud funktsionaalsusnõuetega nõuetega aruandluste kohta.

Efektiivsuse hindamiseks peab saama DHS aruandeid dokumentide ja tööülesannete mahtude kohta erinevatel perioodidel, etteantud täitmistähtaegade ja nende tegeliku täitmiskuupäeva kohta. Tabelis kajastan nõudeid, mis haakuvad efektiivsuse hindamiseks vajalike aruannetega. Pean loomulikuks, et aruandeid saab seada

graafilisse vormingusse, eksportida, salvestada ja summeerida, seetõttu jätan need punktid nõuetest välja.

Tabel 3 MoRec2 nõuded ja DHS vastavus (Model Requirements 2008: lk 109-115)

jrk nr	MoRec2 nõuded dokumendihaldussüsteemile	DHS Delta vastavus
1	EDHS peab võimaldama administraatorirollidel koostada regulaarseid aruandeid (päeva-, nädala-, kuu- ja kvartaliaruandeid) ...	olemas
2	EDHS peaks võimaldama aruande ajaperioodide konfigureerimist kas kuupäevade vahemikuna (nt 24.12.2008–05.01.2009) või loomulikus keeles määratud ajavahemikuna (nagu on näidatud nõudes 8.1.29).	olemas
3	EDHS peab suutma koostada aruandeid järgmiste olemite koguarvu ja asukoha kohta:	
	• toimikud, alltoimikud ja köited;	olemas
	• juurdepääsutingimuste ja turvamärgete (kui need on kasutusel) järgi sorditud toimikud, alltoimikud ja köited;	olemas
4	EDHS peab suutma koostada aruandeid:	
	• hõlmatud dokumentide hulga kohta;	olemas
	• dokumentide otsingute hulga kohta;	olemas
	• uute sarjade ja toimikute loomise hulga kohta.	kuupäev ja hulk
6	EDHS peaks võimaldama nõuetes 9.2.11 ja 9.2.12 kirjeldatud aruandeid koostada mis tahes kombinatsioonina järgmistest valikutest:	
	• kas kogu süsteemi ulatuses või konkreetsete sarjade kohta;	olemas
	• konkreetsete kasutajarühmade või kasutajate kohta;	olemas
	• konkreetsete kuupäevavahemike kohta.	olemas
7	EDHS peaks suutma koostada aruandeid toimikute ja dokumentidega tehtud toimingute kohta, järjestades toimikud ja dokumendid kasutajate, tööjaamade ja (kui see on tehniliselt võimalik) võrguaadresside järgi.	olemas
8	EDHS peab võimaldama administraatorirollidel koostada aruandeid kontrolljälje kohta. Minimaalselt peavad need aruanded sisaldama aruandlust ükskõik millise valitud:	
	• sarja;	olemas
	• toimiku;	olemas
	• alltoimiku;	olemas
	• köite;	olemas
	• toimiku;	olemas
	• kasutaja;	olemas
	• ajavahemiku kohta.	olemas

DHS-1 Deltal on arendajapoolsed võimalused andmete analüüsiks olemas. Mõningatel organisatsioonidel on kokkuhoiu eesmärgil kasutada osalised võimalused, mistõttu analüüsivõimalused ja tulemused on kesisemad.

3.1 Tulemusnäitajad näidisaruandluse põhjal

Selles peatükis toon välja dokumentatsiooni ja tööülesannete analüüsi alusel võimalikud kvantitatiivsed näitajad, mis iseloomustavad vastavalt dokumentide hulkasid ja selle dünaamikat funktsioonide ja sarjade kaupa, ning teiseks asjaajamisprotsessid tegevuste kaupa (täitmine, kooskõlastamine, allkirjastamine jms). Andmete analüüsi tulemusi sain kasutada oma mudelit tehes. Analüüsiga kinnitan, et väheste võimalustega (vähe andmevälju) on samuti võimalus andmeid töödelda ning saada selgust asjaajamise hindamise vajalikkusest. Tulemustest selgus andmekvaliteedi tähtsus, mille lisasin oma mudelisse keskele kohale, samuti tulenesid andmeanalüüsist asjaajamise vaates kajastatud mõõtmisvõimalused. Analüüs tõi lisaks paljudele positiivsetele näitajatele välja nõrgad kohad.

Dokumendihaldussüsteemidel on aruannete saamiseks mitmeid erinevaid võimalusi. Kui kasutajad soovivad laiemaid rakendusi ning funktsionaalsusi rakendada, siis on võimalik arendajate kaudu neid ellu viia. See kõik muidugi nõuab lisakulu. Praeguste funktsionaalsuste juures saab analüüsitud dokumendihaldussüsteemist Delta välja võtta aruandemalle ja andmeid, mis võimaldavad teostada analüüsi ning seeläbi näha probleemseid kohti. Esimesena toon välja sisestatud andmete õigsuse tagamise ning kõigi vajalike andmekohtade kohustusliku täitmise. Andmeanalüüsis, mida ma tegin nii dokumentide kui tööülesannete kohta, on selgelt takistavaks teguriks andmete puudulikkus. Kahel uuritaval organisatsioonil oli paar aastat tagasi üleminek teisele dokumendihaldusprogrammile, mistõttu võisid andmed moonduda ning ka kaduda. Vead ja puudused oleksid varem välja tulnud, kui uuritavad organisatsioonid oleks andmete analüüsi teinud. See olukord näitab veel kord, et tegelikkuses ei ole praegusel hetkel väga levinud töö analüüsimine ning seeläbi ka töökorralduse hindamine. Võimalik, et andmete sisestajate tööd kontrollides ja neile märkusi tehes oleks mõned lahtrid rohkem täidetud ning oma töö kvaliteedile seatakse ka rohkem kontrolli. Dokumendihaldusprogrammi sisestatud andmete kvaliteet peaks olema tagatud, et hilisemad otsingud ning andmeanalüüsid annaksid kiiret ning õiget informatsiooni. Analüüsis osalenud kaks organisatsiooni on küll erineva struktuuriga

ning nende dokumentide ja tööülesannete mahud olid erinevad, kuid sarnaseid jooni võis näha paljudes graafikutes.

Tabel 4 Andmetabelitel on järgmised tunnused:

Pealkiri	Tööülesande (edaspidi TÜ) pealkiri
TÜ algataja	Töötaja nimi, kes tööülesande andis
TÜ algatatud kpv	Tuleb lisada sisestajal
TÜ saaja	Töötaja nimi, kes tööülesande sai, võetakse automaatselt
TÜ saaja struktuuriüksus	Asutuse ja selle struktuuriüksuse nimetus, võetakse automaatselt
TÜ saaja ametinimetus	Töötaja ametinimetus, võetakse automaatselt
Tööülesanne	Võetakse kindlaks määratud klassifikaatorist
TÜ tähtaeg	Tuleb lisada sisestajal
TÜ täitmise kpv	Tuleb lisada sisestajal
TÄHTAJAST KINNIPIDAMINE	Töö autoril tehtud lisalahter
TÜ täitmismärge	Klassifikaatori ja oma teksti kombinatsioon
Peatäitja	Kas töötaja, on vastav tööülesande eest
TÜ peatamise kpv	Tuleb lisada sisestajal
TÜ resolutsioon	Oma kirjutatud tekst
Mitte tähtaegselt täidetud	Jah/ei väli
TÜ staatus	Tööülesande staatus hetkel, mil andmeid võeti, tunnus võetakse klassifikaatorist
Funktsioon	Ei kasuta analüüsis
Sari	Ei kasuta analüüsis
Toimik	Ei kasuta analüüsis
Teema	Ei kasuta analüüsis
URL	Ei kasuta analüüsis
TTV tüüp	Ei kasuta analüüsis
TTV pealkiri	Ei kasuta analüüsis
TTV vastutaja	Ei kasuta analüüsis
TTV vastutaja struktuuriüksus	Ei kasuta analüüsis
TTV vastutaja ametinimetus	Ei kasuta analüüsis
TTV loomise kpv	Ei kasuta analüüsis
TTV käivitamise kpv	Ei kasuta analüüsis
TTV peatamise kpv	Ei kasuta analüüsis
TTV lõppemise kpv	Ei kasuta analüüsis
TTV staatus	Ei kasuta analüüsis
Dokumentide arv	Tuleb automaatselt

3.1.1 Dokumentatsiooni näidisanalüüs

Justiitsministeeriumi (JM) ja Prokuratuuri (PROK) dokumentatsiooni analüüsi andmed pärinevad perioodist 01.01.2013-01.03.2014 ning on teostatud 15 kuu kohta.

Selle aja jooksul on Justiitsministeeriumis läbi käinud 54130 dokumenti ja Prokuratuuris 57293 dokumenti. Kuupäeva vajavates analüüsitabelites saan ma analüüsida Prokuratuuri 57293 dokumendist 54509 dokumenti, kuna 2784 (4,86% koguarvust) dokumendil puudub registreerimise kuupäev. Justiitsministeeriumil on registreerimise kuupäevata 1934 (3,57% koguarvust) dokumenti, mistõttu saan analüüsida 52196 dokumenti.

Tabel 5 Analüüsitava organisatsioonide dokumentide arv kuus

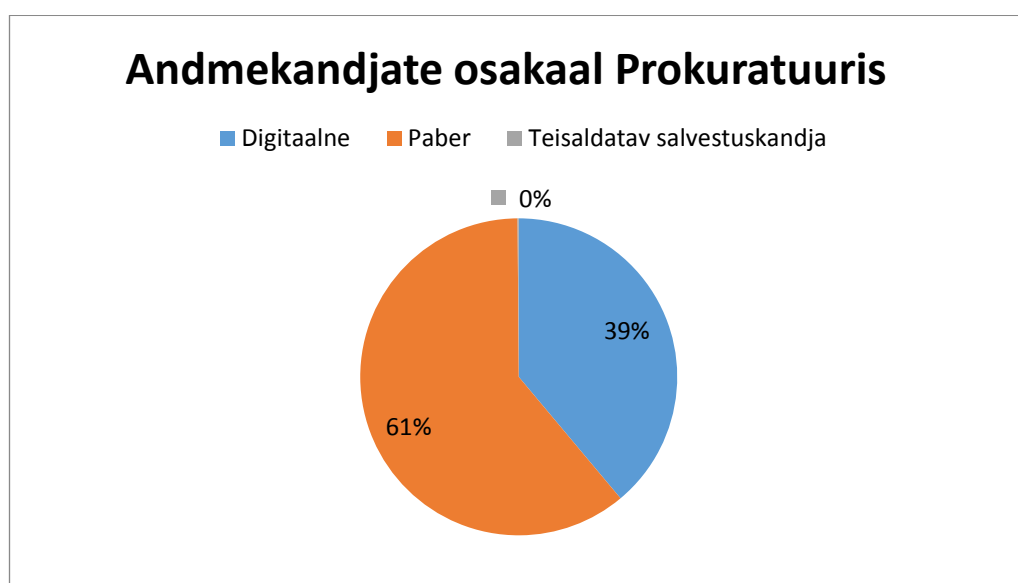
	JM dokumentide arv kuus	PROK dokumentide arv kuus
1.01.2013	3308	3167
1.02.2013	3453	3270
1.03.2013	3889	3331
1.04.2013	4062	3863
1.05.2013	3384	3269
1.06.2013	3410	3450
1.07.2013	3705	3928
1.08.2013	2683	3247
1.09.2013	3186	3313
1.10.2013	3723	3997
1.11.2013	3573	3523
1.12.2013	3333	3543
1.01.2014	3640	4354
1.02.2014	3402	4009
1.03.2014	3445	4245
Kogusumma	52196	54509

Tabelist nähtub, et dokumentide maht Justiitsministeeriumis on kuude lõikes stabiilne. Kõige enam on olnud dokumente aprillis 2013 – 4062 dokumenti, augustis 2013 on olnud kõige vähem 2683 dokumenti. Ma ei ole pädev hindama, millest on need kõikumised tulnud, kas on mõni töökorraldus tekitanud suuremaid dokumentide liikumisi ja tööprotsesse või on seda tekitanud mõni muu põhjus. Samuti võiks arvata, et augustis on olnud ametnikud puhkamas (kohtute kollektiivpuhkused vms) ning seetõttu on dokumentide maht väiksem võrreldes teiste kuudega. Prokuratuuris

on selgelt näha dokumentide mahu kasvu. 2013. aasta kolm esimest kuud võrreldes 2014. aasta kuudega jaanuar-märts on dokumentide keskmine kasv olnud 24%.

Dokumentide mahu kasvuga seoses peaks kaaluma personali suurendamist. Liigse töökoormusega tekivad vead, mis kahandavad töö kvaliteeti ning efektiivsus langeb.

Andmekandjast sõltub asjaajamise kiirus, paberdokumentide puhul on dokumentide ringlus aeglane ning ka tööprotsessi aeg pikeneb. Prokuratuuris on kõige enam dokumente paberkandjal (61%), digitaalselt 39% ning teisaldataval salvestuskandjal 0,12%.



Joonis 8 Andmekandjate osakaal Prokuratuuris

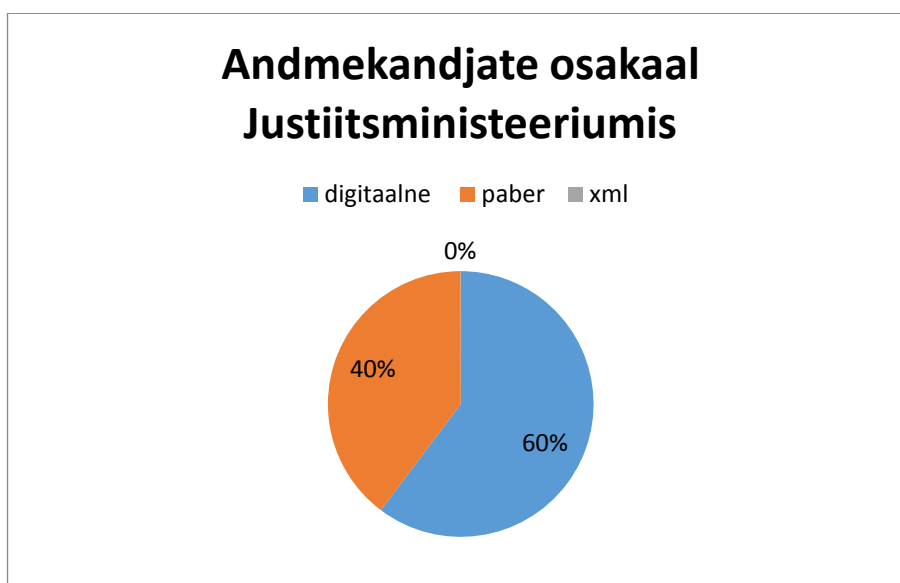
Analüüsiks tõin välja andmekandjate osakaalu dokumendiliigiti. Selle järgi on võimalik organisatsioonides kaaluda digitaalsetele dokumentidele ülemineku võimalusi. Asutusesiseseid dokumente saab eelkõige rakendada elektroonselt. Ning kindlasti tuleb organisatsioonis mõelda võimalusi rakendada organisatsioonide vahelisi ning klientidega kirjavahetust elektroonses vormingus.

Tabel 6 Andmekandjate osakaal Prokuratuuris dokumendiliigiti

Prokuratuuris andmekandjate osakaal dokumendiliigiti		
dokumendiliik	arv	protsendiline osakaal dokumendiliigis
Akt	118	
Digitaalne	73	62%
Paber	43	36%
Teisaldatav elektrooniline salvestuskandja	2	2%
Käskkiri. Korraldus. Juhis	1178	
Digitaalne	1152	98%
Paber	26	2%
Leping	1228	
Digitaalne	972	79%
Paber	256	21%
Lähetuskäskkiri	213	
Digitaalne	213	100%
Oportuniteedimäärus	489	
Digitaalne	356	73%
Paber	133	37%
Piiratud riigisaladuse registreerimine	172	
Digitaalne	20	12%
Paber	152	88%
Protokoll	43	
Digitaalne	31	72%
Paber	12	28%
Puhkusekäskkiri	624	
Digitaalne	506	81%
Paber	118	19%
Sisene dokument	1341	
Digitaalne	967	72%
Paber	374	28%
Sissetulev kiri	16055	
Digitaalne	9116	57%
Paber	6937	43%
Teisaldatav elektrooniline salvestuskandja	1	0,01%
Teisaldatav salvestuskandja	1	0%
Väljaminev kiri	34235	
Digitaalne	8259	24%
Paber	25914	76%
Teisaldatav elektrooniline salvestuskandja	13	0,04%
Teisaldatav elektrooniline salvestuskandja	47	0,14%
Teisaldatav salvestuskandja	2	0,01%

Prokuratuuris on kõige enam digitaalseid dokumente koostatud majasisestes töövoogudes (käskkirjad, korraldused – 98%; puhkusekäskkiri -81% dokumendiliigi kogumahust). Väljaminevad kirjad on suures osas paberkandjal – 76%, digitaalsel kujul on 24%. Kindlasti määrab siin andmekandja valiku sissetuleva kirja andmekandja formaat, kui see on paberkandjal, siis vastatakse ka paberkandjal.

Justiitsministeeriumis on kõige enam dokumente digitaalselt (60%), paberkandjal 40% ning XMLvormingus 0,12%.



Joonis 8 Andmekandjate osakaal Justiitsministeeriumis

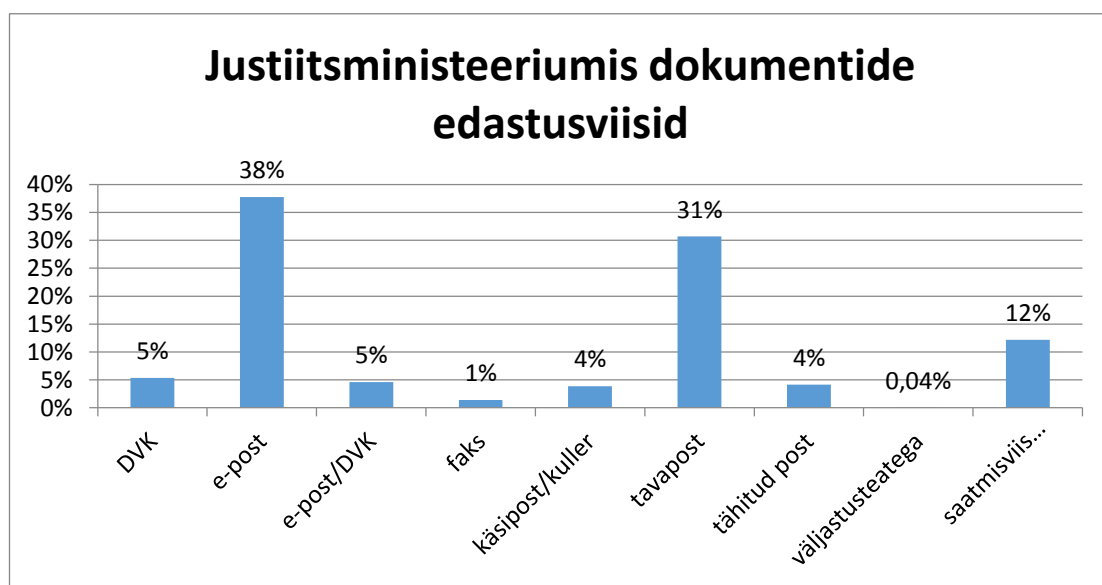
Justiitsministeeriumis on enamik majasiseseid dokumente kogumahus digitaalsel kujul, mis lisab asjaajamisele efektiivsust. Näiteks: puhkusekorraldused, memod, protokollid, aruanded, arved, koolitustaotlused, lahkumislehed, lähetusekorraldused on kõik ainult digitaalses vormingus. Asekantsleri korraldused on 97% digitaalselt ning käskkirjad 98%.

Tabel 7 Andmekandjate osakaal Justiitsministeeriumis dokumendiliigiti

Justiitsministeeriumis andmekandjate osakaal dokumendiliigiti		
dokumendiliik	arv	protsendiline osakaal dokumendiliigis
Akt	530	
Digitaalne	511	96%
Paber	19	4%
Aruanne	1317	
Digitaalne	1315	100%
Paber	2	0%
Arve	3	0%
Digitaalne	3	100%
Asekantsleri korraldus	87	
Digitaalne	84	97%
Paber	3	3%
Koolitustaotlus	263	
Digitaalne	263	100%
Käskkiri	2208	
Digitaalne	2168	98%
Paber	40	2%
Lahkumisleht	16	
Digitaalne	16	100%
Leping	1703	
Digitaalne	1518	89%
Paber	185	11%
Lähetuse korraldus	2177	
Digitaalne	2177	100%
Majasisene dokument	369	
Digitaalne	368	100%
Paber	1	0%
Memo	218	
Digitaalne	218	100%
Ministri määrus	149	
Digitaalne	149	100%
Muu dokument	1206	
Digitaalne	1203	100%
Paber	3	0%
Protokoll	9	
Digitaalne	9	100%
Puhkuse korraldus	1458	
Digitaalne	1458	100%
Sissetulev kiri	18004	
Digitaalne	10230	57%
Paber	7767	43%
XML	7	0,04%

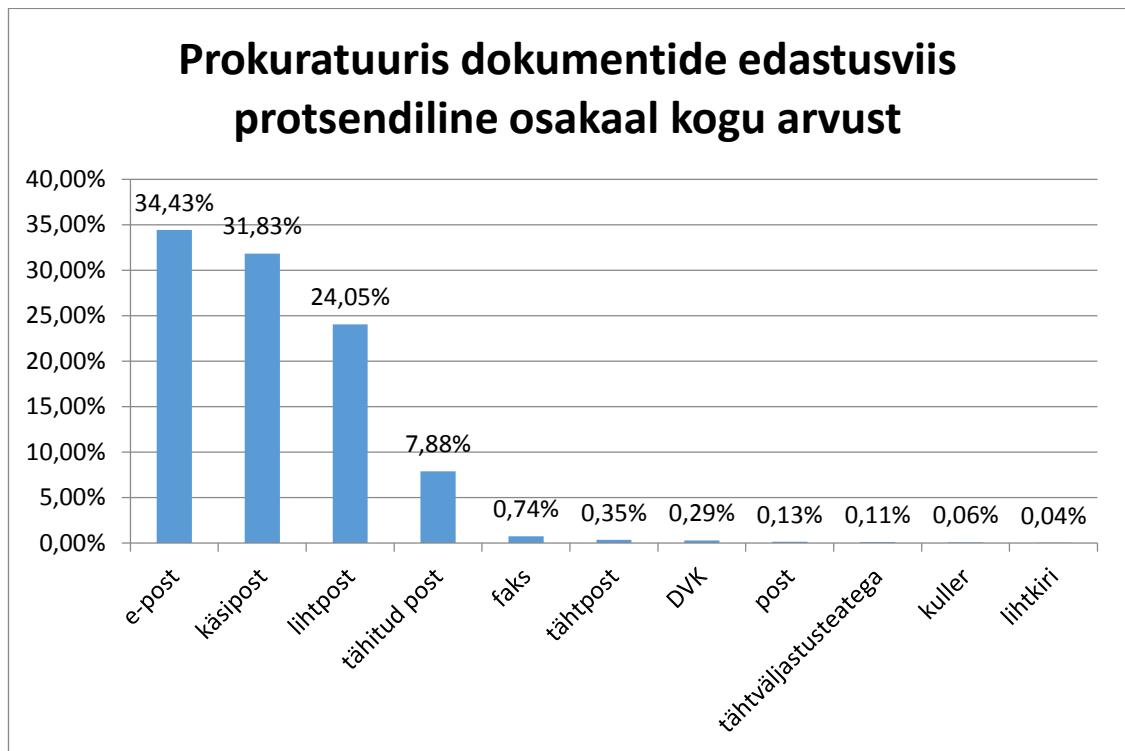
Soodustustest teavitamine	2	0%
Digitaalne	2	100%
Väljaminev kiri	24411	
Digitaalne	10930	45%
Paber	13475	55%
XML	6	0,05%
Kogusumma	54130	

Tööprotsesside pikkust mõjutab dokumentide edastamisviis, kui seda tehakse läbi postiteenuse või kullerfirma kaudu, siis kaasneb sellega kindlasti suurem ajakulu, kui see oleks DVK kaudu või e-postiga. Justiitsministeeriumis edastatakse dokumente 38% e-postiga, sellele järgneb 31% tavapost. Lausa 12% registreeritud dokumentidest on jäetud saatmisviis märkimata. Võib ainult oletada, milliseks kujuneks tegelik täpne protsent üldarvust.



Joonis 9. Justiitsministeeriumis dokumentide edastusviisid

Prokuratuuris on edastusviiside aruannetes 29 erinevat varianti saatmisviisidest (vt lisa tabel 2). See raskendab mõnevõrra analüüsi tulemusi, kuna paljud edastusviisid on välja toodud üksikute kordadena ning seetõttu on nende tulemuste näitajad alla 1%. Seetõttu olen joonisel 9 välja toonud peamised (mis ei kordu n lihtkiri; e-post) edastusviisid.



Joonis 10 Prokuratuuris dokumentide edastusviisid

3.1.2 Tööülesannete analüüs

Tööülesannete analüüsi teostan samuti 15 kuu kohta ning perioodiks on 01.01.2013-31.03.2014. Tööülesannete analüüsis on aluseks võetud Prokuratuuri ning Justiitsministeeriumi andmed.

Analüüsi läbiviimisel tekkisid mõningad tõrked andmete saamisega, kuna metaandmed on valed.

Justiitsministeeriumil on 101377 tööülesande kirjet, millest:

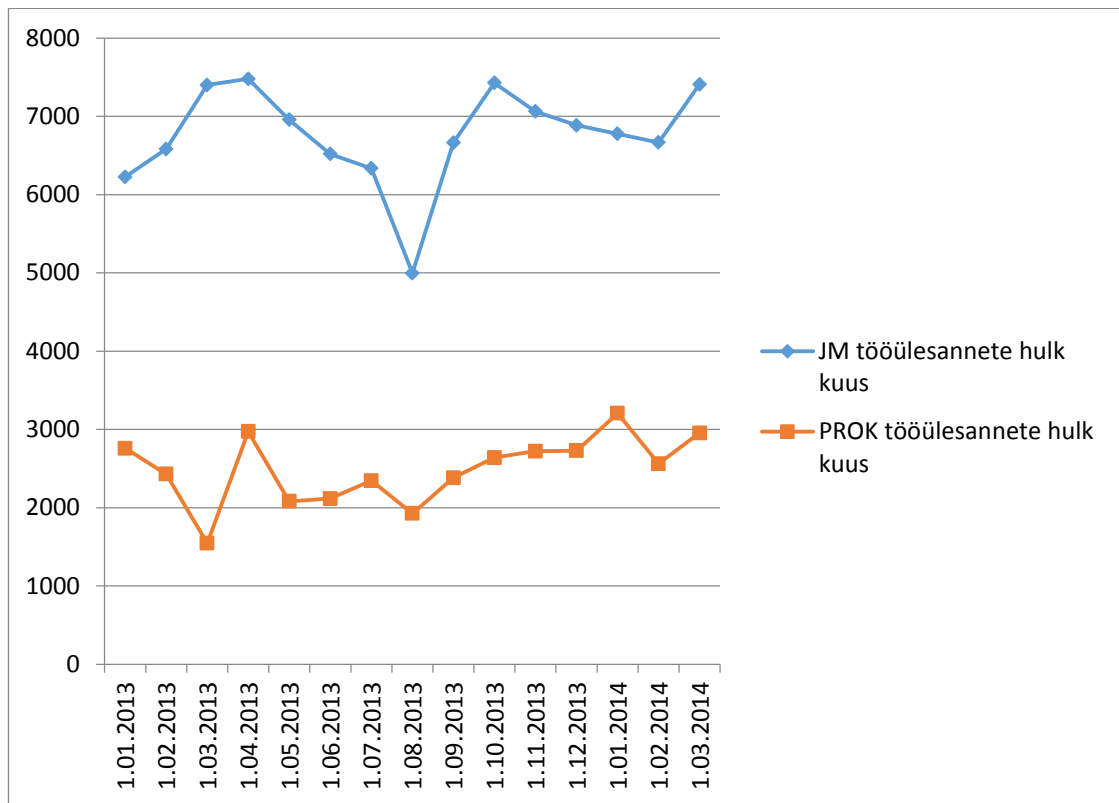
- tööülesande tähtaeg märkimata 7533 kirjel;
- tööülesande täitmise kuupäev märkimata 707 kirjel;
- tööülesande täitmise kuupäev kui tähtaeg märkimata 7458 kirjel;
- 13 kirjel on kuupäevaks 31.12.9999.

Prokuratuuril on 37376 tööülesande kirjet, millest:

- tööülesande tähtaeg märkimata 4336 kirjel (ei ole seotud tööülesandega „teadmiseks“, kuna on tööülesande täitmise kuupäev märgitud);
- tööülesande täitmise kuupäev märkimata 842 kirjel;
- tööülesande täitmise kuupäev kui tähtaeg märkimata 371 kirjel;
- 1011 kirjel on kuupäevaks 31.12.9999;
- 1267 kirjel tööülesande täitmise kuupäev 2018. aasta, neist 919 tööülesannet täidetud 2013/2014. aastal;
- 274 kirjel tööülesande täitmise kuupäev 2019. aasta, neist 122 ülesannet täidetud 2014. aastal;
- 2 kirjel 1 tööülesande täitmise kuupäev 3013. aasta;
- 5 kirjet, kus tööülesande täitmise tähtajaks märgitud aasta 2017, kuid täidetud on 2013. aastal;
- 1 tööülesande täitmise tähtajaks 14.03.1913;
- 1 tööülesande kuupäev 16.09.201328.

Vead võivad olla tekkinud programmirikkena, samuti on näha ka mõningaid andmesisestaja „näpukaid“, kus aastaarv on saanud vale numbri. Täitmata lahtrite osas on raske anda hinnangut, kas organisatsioon ei pea nende täitmist vajalikuks või on sisestaja jätnud töö tegemata. Kuid tööprotsesside analüüsiks ning asjaajamise töö hindamiseks on vajalik täita andmete lahtrid, et saada võimalikult objektiivselt hindamistulemusi. Märkisin analüüsi tehes kõik sellised kõrvalekalded x-ga, et selgelt eristada õigeid andmeid ning seega tagada analüüsis kvaliteet.

Tööülesannete rohkuse järgi on võimalik mõõta või hinnata tööprotsesse – kas tööülesanded on kõik vajalikud sellises mahus, on võimalusi lühendada tööprotsesse ja seeläbi jääksid ära mõned tööülesanded, mis tegelikkuses ei ole tulutoovad. Tööülesannete mahu analüüsi graafikust on näha, et Prokuratuuris ja Justiitsministeeriumis on augustis 2013. kõige vähem tööülesandeid olnud. Arvatavasti on see seotud puhkuste perioodiga, mil kohtud on kollektiivpuhkusel ning ka paljud teised organisatsioonid töötavad väiksema koormusega. Alates 2013. aasta septembrist algab mõlemal organisatsioonil tööülesannete mahu kasv. Kõrvaltvaataja pilguga ei oska seda hinnata, millest on selline mahukasv tekkinud, kas on selleks uued tööülesanded või on muutunud organisatsiooni funktsioonid vms. Lisa 3 tabelis toon välja tööülesannete mahud ka päevade kaupa.

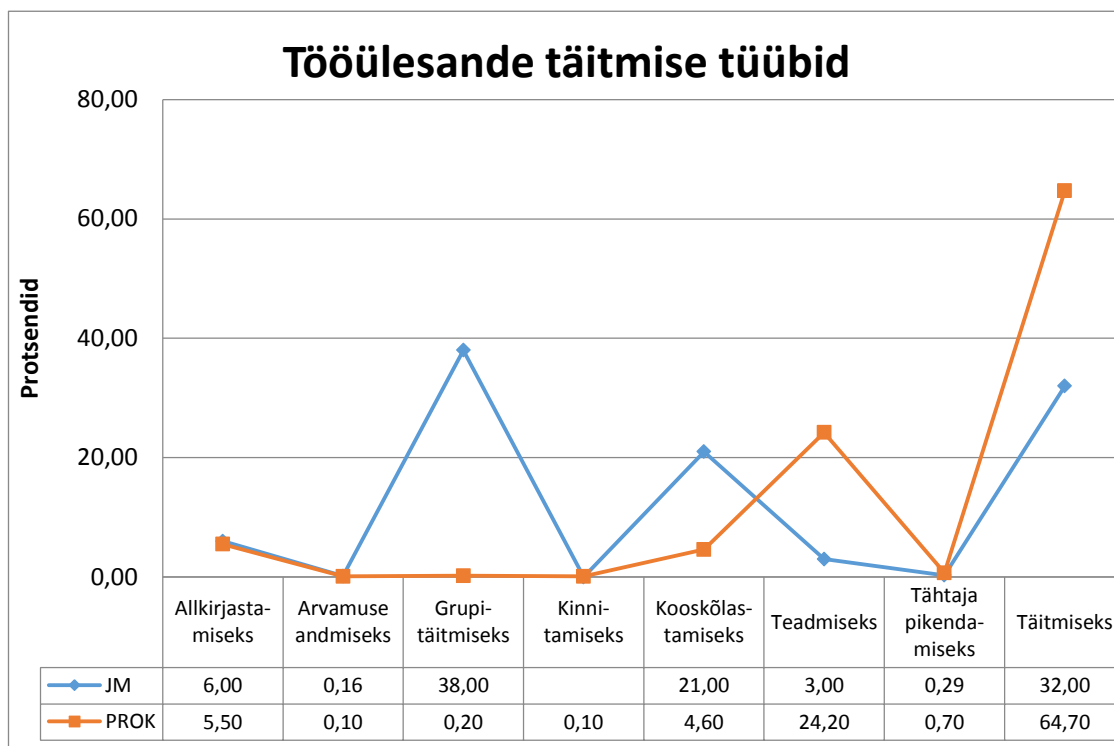


Joonis 11 Justiitsministeeriumi ja Prokuratuuri tööülesannete mahud kuude lõikes

Mõlemas analüüsitavas organisatsioonis on märgatav tööülesannete hulga kasv. Efektiivseks tööks on vajalik normaalne töökoormus. Organisatsioon saab jälgida ja hinnata tööülesannete mahu järgi personali koosseisu suurendamist või vähendamist.

Lisaks mõjutab tööülesannete kasv tööülesannete täitmisi tähtaegselt, personali vähesus võib tekitada kvaliteedilangust. Seetõttu on mahtude jälgimine esmaseks indikaatoriks, mida saab jälgida ning millest lähtuvalt teha edasisi analüüse.

Tööülesannete täitmise tüüpide analüüsist saan järeldada tähtaegadest kinnipidamisi (protsent tähtaegade pikendamisest), samuti on võimalik analüüsida objektiivset dokumendiringlust.



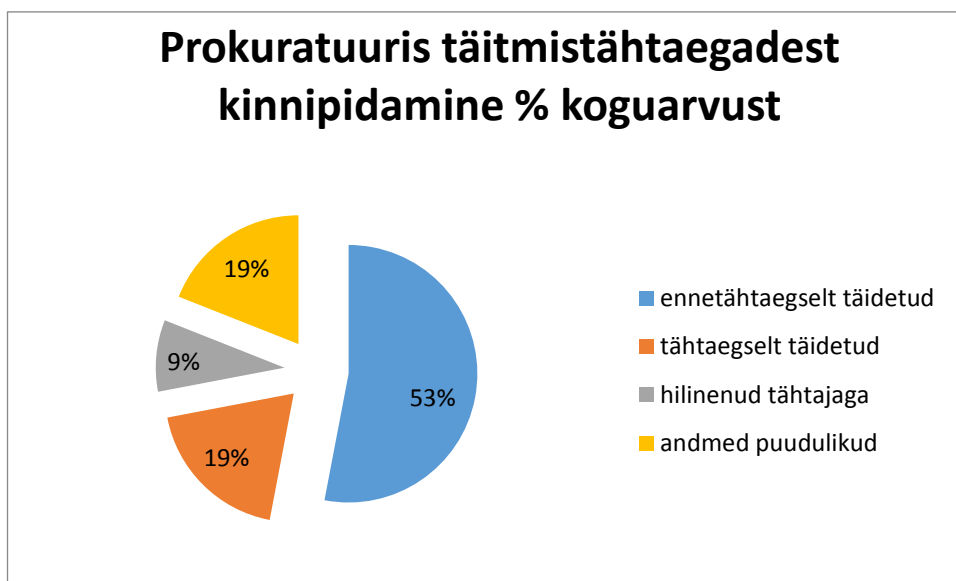
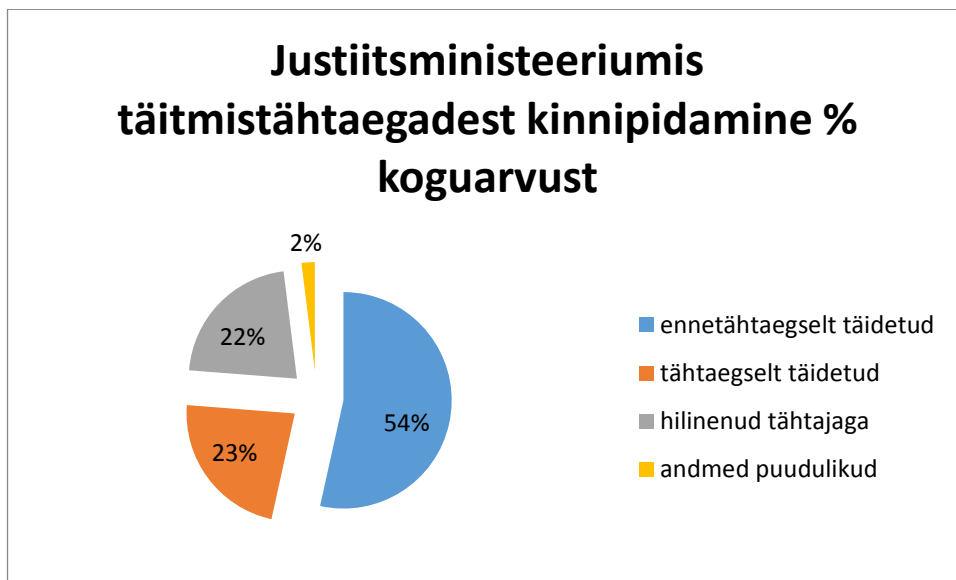
Joonis 12 Justiitsministeeriumi ja Prokuratuuri tööülesannete täitmise tüübid

Justiitsministeerium on kõige enam kasutanud täitmiskäsku „Grupitäitmiseks“ – 38% ja „Täitmiseks“ 32%. Prokuratuuris kasutatakse „Teadmiseks“ – 24%, „Täitmiseks“ – 64,7%. Kui Justiitsministeeriumis saadetakse 21% juhtudel tööülesanne „Kooskõlastamiseks“, siis Prokuratuuris tehakse seda vaid 4,6 protsendil. „Allkirjastamiseks“ on saadetud mõlemal organisatsiooni 6% piires (JUM 6% ja PROK 5,5%).

Näiteks Justiitsministeeriumil on suur osakaal grupitäitmistel. Seda võiks vaadelda, kas ikka on grupitäitmine vajalik ülesannetest lähtuvalt. Mitme vastutaja olemasolu võib pikendada täitmistähtaegu.

Täitmistähtaegadest kinnipidamist analüüsisin ma kategoriseerides saadud (valem tähtaegade ja täitmiste kuupäevade kohta) andmed nelja alaliiki: ennetähtaegselt täidetud ülesanded, tähtaegselt täidetud, hilinenud tähtajaga ning need andmed, kus

puudusid kuupäevad, mistõttu ei saa neid kasutada. Puudulike andmete protsent on Justiitsministeeriumil 2% (1551 tk) ja Prokuratuuril lausa 19% (7182 tk) andmete koguarvust.



Joonis 13 Justiitsministeeriumis ja Prokuratuuris täitmistähtaegadest kinnipidamine

Ennetähtaegselt täidetud tööülesannete protsendinäit on mõlemal organisatsioonil üle 50% (JM- 54% ja PROK 53%). Ennetähtaegsete tööülesannete arvu kõigutavad ka mingil määral tööülesannete tähtajad, mis on pandud aastatesse 2015;2018;2019 ning tegelikult on tööülesanded täidetud juba 2013/2014. aastal. Tähtaegselt on täidetud Justiitsministeeriumis 23% ja Prokuratuuris 19%, mis on samuti üsna tasavägine tulemus kahe organisatsiooni võrdluses. Hilinenud tööülesannete täitmist on

Justiitsministeeriumil 22% (22006 tööülesannet) ja Prokuratuuril 9% (3386 tööülesannet).

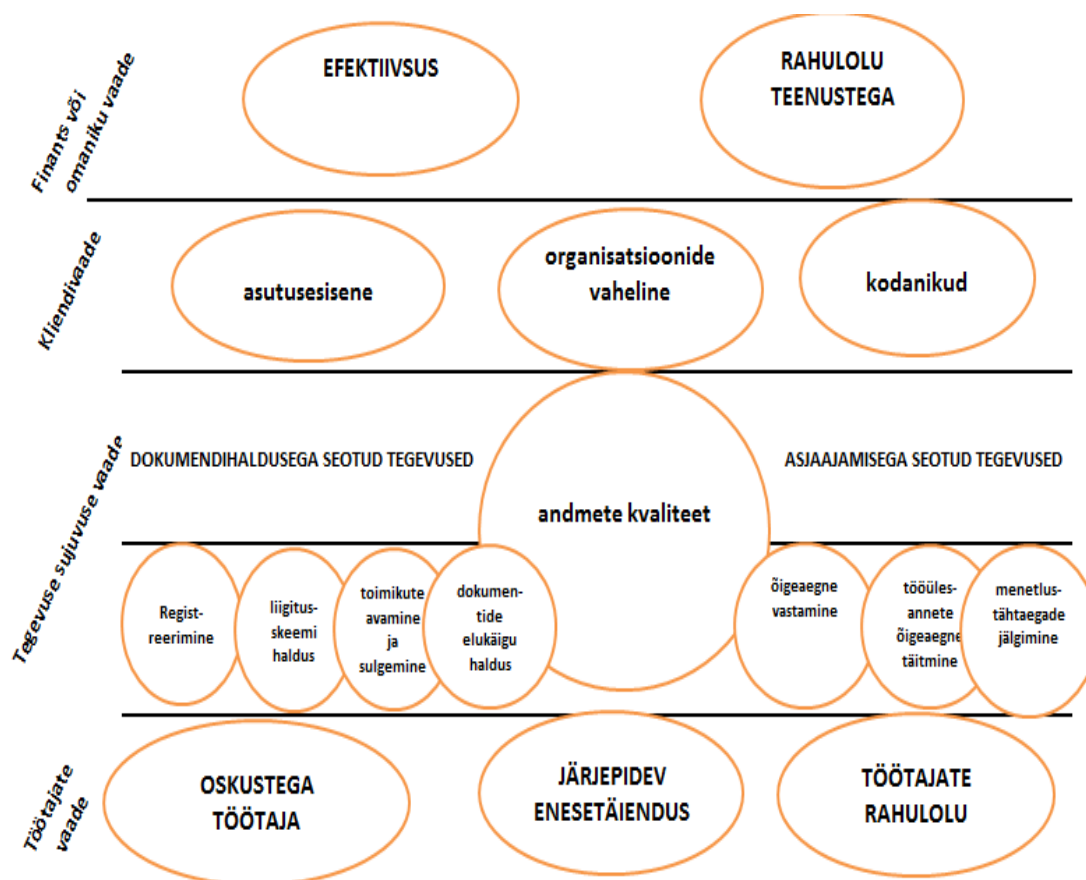
Täitmistähtaegadest kinnipidamine on asjaajamise efektiivsusel tähtis. Sellest sõltub töö sujuvus, samuti töötajate/omanike/klientide rahulolu jpm.

4 JÄRELDUSED JA DISKUSSIOON, SOOVITUSED

Selles osas teen kokkuvõtte oma tööst. Mida oleks saanud teisiti teha, kas valitud meetodit olid kõige õigemad ning teen ettepanekuid edasiseks uurimistegevuseks sel teemal.

4.1 Töö eesmärgi täitmise hindamine

Magistritöö eesmärgiks seadsin asjaajamise tegevuse võimalikuks hindamiseks mudeli loomise, juhtimisteooria BSC näitel. Mudelis tõin välja neli tasandit, mis algab töötaja vaatega ning lõpeb finants/omaniku vaatega. Mudelis olen välja toonud asjaajamisega ning dokumendihaldusega seotud tegurid, mille järgi on edaspidi võimalik lisada tulemusindikaatorid.



Joonis 14 Asjaajamise tegevuste mõõtmismudel

Mudeli loomiseks valisin erinevad juhtimisteooriad, mida saaksin rakendada asjaajamise hindamisel. Raskendav asjaolu oli varasemate uuringute puudumine selles vallas. Olen rahul BSC teooria baasil valitud mudeliga. Sarnaselt juhtimisvaldkonnale võib rakendada analoogset mudelit väiksema tegevusvaldkonna korral. Mudelist on selgelt näha, kuidas asjaajamisega seotud töötaja tegevus mõjutab finants või omaniku vaadet. Kui töökvaliteet on nõrk, siis kannatab efektiivsus. Efektiivsuse tõstmiseks on vajalik leida tulemusindikaatorid, mida saaks mõõta, objektiivse hinnangu põhjal on võimalik töövõtteid muuta. Antud töö käigus olen uurinud palju senist praktikat ning otsinud võimalikke sobivaid meetodeid ning juhtimisteooriaid asjaajamise hindamiseks. Olen täitnud töö eesmärgi ning leidnud sobivaima mudeli, mille järgi on võimalik edaspidi tulemusindikaatoreid seada.

4.2 Järeldused ja diskussioon

Töö käigus selgus varasema informatsiooni puudumine selle valdkonna kohta ning teema tegelik raskus. Intervjuudest sai selgeks uuringu vajalikkus ning asjaajamisega seotud isikute ootused efektiivsuse hindamisele.

Uuringus osalenud riigiasutused kasutavad dokumendihaldussüsteeme, mis võimaldavad saada andmeid, mille järgi saaks teostada analüüse tehtud tööprotsesside kohta. Kasutatud seda võimalust pole. On tehtud posti avamise ja dokumendi sisestamise kohta ajalisi mõõtmisi, kuid see ei anna piisavalt objektiivset hinnangut olukorrale. Paralleelselt peaks saadud info põhjal analüüsima dokumendihaldussüsteemide funktsionaalsust (kiirus, lihtsus, metaandmete automaatne sisestamine jne), töötaja pädevust (kiirus, oskused), postiteenuse pakkuja võimalusi kiiremaks tegutsemiseks (postiringide ülevaatamine, kellaaegadest kinnipidamine, samuti postitöötaja pädevus). Seejärel saab anda hinnangu tegelikkusele. See näide iseloomustab praegust olukorda riigisektoris. Entusiastlikud töötajad mõõdavad ja kaaluvad mingeid fakte, kuid tuleb, mida saadud andmetega edasi teha või kuidas mõõta, jääb selgusetuks. Efektiivsuse mõiste ei ole üheselt mõistetav. Uuringust selgus, et asjaajamise efektiivsust tõlgendatakse väga erinevalt: keskendutakse kas dokumendihaldussüsteemile, töötaja kiirusele, tööprotsesside pikkusele, dokumendiringluse lühendamisele, ümberõppele, juhtide mõistvuse saavutamisele, posti edastamise viisidele vms.

Selguse saamiseks on vajalik nendele mõistekirjeldustele anda kaalu ehk tuleb anda mõõdetavus. Töö eesmärgi täitmiseks on koostatud asjaajamise toimingu mudel, kus on neljal tasapinnal vaated, mis mõjutavad asjaajamist ning kuidas asjaajamise tegevus mõjutab erinevaid tasandeid (töötaja, tegevuse sujuvuse, kliendivaate, finants/omaniku vaadet). Kogu töö olen rõhutanud koolituse vajadust, töötajate täiendõpet, mis on esimesel tasandil, kuid see mõjutab kõigi tasapinna tegevusi ja persoone. Rahulolematu töötaja ei tööta kvaliteetselt. Oskamatu töötaja teeb vigu ning on seeläbi rahulolematu. Oskamatu ja/või rahulolematu töötaja ei tekita järgnevates vaadetes efektiivsust, vaid pärsib seda. Seega on täiendõpe ja pidev koolitamine töötajatele vajalik. Tegevussujuvuse vaates jagasin asjaajamise ja dokumendihaldusega seotud tegevused omaette gruppidesse, kuna neil on erinev töösisu. Kesksele kohale tõstsin andmekvaliteedi mõiste. Kvalitatiivset uuringut läbi viies oli objektiivsust raske saavutada, kuna suur maht andmetest oli sisestamata või valesti sisestatud, mistõttu pidin need kirjed mõningatest andmeanalüüsides kõrvale jätma, kuna puudus analüüsitunnus (kuupäev, tähtaeg). Kliendivaade hõlmab asutusesisest tegevust, organisatsioonidevahelist ning kodanikke. Kõigil neil on kokkupuude asjaajamisega. Kõrgemal tasandil (omaniku/finantsvaates) on efektiivsus ning rahulolu, mis tuleneb madalamatest vaadetest.

4.3 Soovitused

Valitsusasutusel (asutustel), kes koguvad avaliku sektori organisatsioonidelt asjaajamise analüüsideks statistilisi andmeid, peaks olema eelnevalt koostanud juhendi, milles on lahti seletatud asjaajamisega seotud efektiivsuse mõisted ning mõõtmissüsteemid koos indikaatoritega. Ma arvan, et tõhusam ja kaalukam on koostada kõigile avaliku sektori organisatsioonide ühine juhend, kui iga organisatsioon teeb seda omaette. Juhendist lähtuvalt on võimalik igal organisatsioonil teha omale sobivaid valikuid asjaajamise mõõtmiseks, samuti on võimalus valida mõõtmiste intervalle, kui sageli vajalikuks peetakse hinnata teatud asjaajamistegevust. Valitsusasutus (praegusel hetkel on selleks MKM), kes viib läbi avaliku sektori asutustes statistiliste andmete kogumist, peaks eelnevalt andma juhised, milliseid tulemusindikaatoreid nad vajavad ning kui sageli. Auditeerimiste osas võib samuti koostada „võtmetest“ (KPI) loetelu, mida vaadeldakse ja hinnatakse.

See kõik annaks asjaajamise efektiivsuse arengule süsteemsuse. Efektiivsust ei saa ainult rahaliselt hinnata. Organisatsioonides on vajalik mõõta erinevaid toiminguid (asjaajamisega seotud, dokumendihaldusprogrammiga seotud, kliendiga seotud, teiste organisatsioonidega tehtud toimingud, töötajaga seotud jpm), mille järgi on võimalik vastu võtta strateegilisi otsuseid ning sisse viia efektiivsust kasvatavaid tegevusi.

Esimeses peatükis kajastasin ma tulemusmõõdikute peamisi põhimõtteid, millest toon soovitusena veel kord mõned välja: (Doherty & Horne 2002: 344

- *võrreldavus* – soovitav on sama eesmärgi puhul koguda selle täitmist näitavat infot samadel põhimõtetel (metoodika) erinevatel perioodidel. See aitab võrrelda erinevate perioodide tulemuslikkust;
- *selgus* – hea tulemusmõõdik on selgelt defineeritud ja arusaadav;
- *kontrollitavus* – tulemusmõõdiku saavutamine peab olema kontrollitav;
- *Mitmekülgsus* – tulemusmõõdikuid ei tohi määratleda valikuliselt;
- *täielikkus* – hea tulemusmõõdik on mitmekülgne ning võimaldab hinnata

Tulemusmõõdikute rakendamisel organisatsioonides peab arvestama eelneva teavitustööga personalile. Tuleb tutvustada mõõtmiste eesmärke ning selgitada efektiivsuse näitajate kasvu tähtsust. Tasakaalus tulemuskaardi strateegiaks on pidev tagasidestamine, info jagamine, strateegiate läbitöötamine - nende rakendamine peaks andma parimaid tulemusi organisatsiooni muutmisel efektiivsemaks.

5 KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks oli moodustada asjaajamise tegevusest mudel, mis oleks aluseks tulemusindikaatorite väljatöötamisel. Asjaajamise efektiivsuse hindamine ning tulemusindikaatorid ei ole Eesti organisatsioonides üheselt arusaadavad. Efektiivsuse näitajate olemasolust arusaamiseks viisin läbi kvalitatiivse uuringu, milleks oli poolstruktureeritud intervjuu. Peamiseks eesmärgiks oli leida intervjuu käigus organisatsioonides enam levinud probleemid efektiivsuse hindamisel ning senise praktika põhjal hinnata võimalikke asjaajamise efektiivsuse kasvu mõõtmisvõimalusi. Organisatsioonide esindajaid intervjueerisin märtsis 2014. Tulemusteks olid väga erinevad vaated efektiivsuse hindamisele ning senisele praktikale, mis oli liialt ühekülgsed ning mitte tulemustele orienteeritud. Nende mõõtmistulemuste põhjal ei ole võimalik efektiivsusele tõetruud hinnangut saada.

Kvantitatiivse uuringu läbiviimiseks teostasın andmeanalüüsi kahele uuringus osalenud organisatsioonile. Andmed on võetud dokumendihaldussüsteemide aruande keskkonnast ning nende andmete liigitus jagunes kaheks: a) dokumendid, b) tööülesanded. Andmete sisestusperioodiks oli 01.01.2013-31.03.2014.

Andmete analüüsi põhjal tahtsin saada näitajad, mille järgi oleks võimalik hinnata efektiivsust. Kuna varasemad uuringud puuduvad ning pole ka samasisulisi teaduslikke vaatenurki, oli vajalik leida valemid, mis annaksid vaadeldavaid tulemusi.

Uuringute tulemusel valmis mudel, mille koostamisel võtsin aluseks juhtimisteooria BSC mudeli. BSC mudel ja selle rakendamispõhimõtted haakuvad asjaajamisvaldkonnaga ning seetõttu pean seda mudelit sobivaks.

Mudeli järgi on võimalik lisada tulemusindikaatorid ning nende arvutamismeetodid. Riiklikule organisatsioonile, kes teostab avaliku sektori asutuste andmete kogumist ning analüüsi soovitan välja töötada asjaajamise mõõtmiseks indikaatorid, mille järgi saaks efektiivsust hinnata.

6 SUMMARY

The goal of this master's thesis is to set up a model for activities of administration, which would be the basis for the development of effectiveness indicators. The assessment of effectiveness and outcome indicators in Estonian organizations are ambiguous. For understanding the existence of the effectiveness indicators, I conducted a qualitative study, which was a semi-structured interview. The main goal is to find the most common problems in the assessment of the effectiveness in the organizations interviewed and based on the current practices to evaluate the possibilities to measure the increase in effectiveness of administration. In March 2014, I interviewed representatives of organizations. As a result, I got very different views on the assessment of the effectiveness and on current practice, which was too one-sided and not results-oriented. Based on these measurement results it is not possible to get a reliable assessment.

The quantitative study of the data analysis was performed on two of the organizations participating in the study. The data were taken from document management systems and classification of data was divided into two parts: a) the documents, b) tasks. The period of the entry of the data was 01.01.2013 - 31.03.2014.

As result of the analysis of the data, I wanted to get indicators, according to which it would be possible to evaluate the effectiveness of an activity. Since there are no previous studies of the same subject and there is a lack of scientific views on this matter, it was necessary to find a formula that would produce observable results.

As a result of my survey a model was set up, which I based on the management theory BSC model. The BSC model and its implementing principles match together with the field of administration and therefore I consider this model suitable.

According to the model, it is possible to incorporate performance indicators and the methodology for the calculation. The study suggests that the public administration institutions, which control the administrative performance and produce statistics, should define and clarify the measurement systems and effectiveness indicators.

7 KASUTATUD KIRJANDUS

Arhiivi seadus (RT I, 14.03.2014, 7) RT I, 21.03.2011, 1 URL (kasutatud mai 2014) <https://www.riigiteataja.ee/akt/114032014007>

Armstrong, M. (1999). A handbook of human resource management practice. London, Kogan Page

Asjaajamiskorra ühtsed alused (RT I, 19.06.2012,7) RT I 2001, 20, 112 URL (kasutatud mai 2014) <https://www.riigiteataja.ee/akt/119062012007>

Boivaird, T & Löffler, E. (2003). QualityManagement. In T. Boivaird & E. Löffler (Eds.), Public management and governance. London, Routledge

Doherty, T. L. & Horne T. (2002). Managing public services - implementing changes: A thoughtful approach to the practice of management. London: Routledge

Dokumendihaldustarkvara Delta kasutusjuhend (kasutatud juuni 2014) http://kov.riik.ee/wp-content/uploads/2013/04/JUHIS_tavak_3.6.pdf

Dunleavy, P. & Margetts, H. (2010) 'The second wave of digital-era governance'. In: American Political Science Association Conference. URL (kasutatud oktoober 2013) <http://eprints.lse.ac.uk/27684> [Accessed 2/03/2012]

Eesti tegevuskava avatud valitsemise partnerluse osalemises (2012) 6-7. URL (kasutatud veebruar 2014) <http://avp.dev.prixaal.eu/wp-content/uploads/2012/11/AVP-Eesti-tegevuskava.pdf#page=>

Haldma, T. (2005) Majandusarvestuse loengukonspekt (kasutatud juuni 2014) <http://majanduspartner.ee/wp-content/uploads/Majandusarvestus.pdf>

Hood, C. (1995), "Contemporary public management: a global paradigm?", Public Policy and Administration, Vol. 10 No. 2, 21-30

Hope, J. & Fraser, R, Budgeting, B. (2003): How Managers Can Break Free from the Annual Performance Trap (Boston: HarvardBusiness School Press)

Informatsioon ja dokumentatsioon – Raamatukogutöö tulemuslikkuse indikaatorid (ISO 11620:1998)

Informatsioon ja dokumentatsioon: Dokumendihaldusprotsessid. Dokumentide metaandmed. (EVS-ISO 23081-2:2011)

Informatsioon ja dokumentatsioon: Dokumendihaldus. (EVS-ISO 15489-1:2004)

Informatsioon ja dokumentatsioon: Dokumentide haldamise põhimõtted ja funktsionaalsusnõuded digitaalses kontorikeskkonnas. (EVS-ISO 16175-1:2013)

Informatsioon ja dokumentatsioon: Tööprotsesside analüüs dokumentide haldamiseks. (EVS-ISO/TR 26122).

Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1996). The balanced scorecard: Translating, strategy into action. Boston: Harvard Business School

Madise, Ü. (2014) Eesti riigikontseptsioon: New Public Management ja haldusreform. Riigikogu toimetised No 29, 2014 URL (kasutatud mai 2014)
<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11648>

Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi poolt läbi viidud uuring

(2014): Elektroonilise dokumendivahetuse statistika. URL (kasutatud mai 2014)

https://www.mkm.ee/sites/default/files/elektroonilise_dokumendivahetuse_statistika_01012014.pdf

Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi poolt läbi viidud uuring

(2014): Elektroonilise dokumendivahetuse osakaalu mõõtmine URL (kasutatud märts 2014)

https://www.mkm.ee/sites/default/files/elektroonilise_dokumendivahetuse_osakaalu_mootmine_2013.pdf

Model Requirements for the Management of Electronic Records: Update and Extension 2008 – MoReq2 Specification, version 1.04

Paladino, B. (2013) Corporate Performance Management Best Practices_ A Case Study Approach to Accelerating CPM Results

Parmenter, D. (2010). Key Performance Indicators (KPI): Developing, Implementing, and Using Winning KPIs

Ploom, K. & Haldma, T. (2012) Balanced performance management in the public education system An empirical study of Estonian general education schools

Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus (RT I, 09.07.2014, 41) RT I, 07.09.2012, 4 URL (kasutatud mai 2014)

<https://www.riigiteataja.ee/akt/109072014041>

Prokuratuuriseadus (RT I, 21.12.2012, 16) RT I 1998, 41, 625 (kasutatud mai 2014) <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122012016>

Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti põhimäärus (RT I, 12.11.2013, 3) RTL 2000, 86, 1282 (kasutatud mai 2014)

<https://www.riigiteataja.ee/akt/112112013003>

Rahvusarhiivi juhised (2006): „Asjaajamise ja arhiivitöö kontrollimine siseauditi käigus“, 4

Samsonowa, T. (2012). Industrial Research Performance Management: Key Performance Indicators in the ICT Industry

Süsi, V. (2003). Balanced Scorecard: Eesti ettevõtte kogemus.

URL (kasutatud märts 2014) <http://www.director.ee/balanced-scorecard-eesti-ettevete-kogemus/>

Talbot, C. (2011). Theories of performance organizational and service improvement in the public domain

Vabariigi Valitsuse Seadus RT I, 29.06.2014, 115) RT I 1995, 94, 1628 (kasutatud mai 2014) <https://www.riigiteataja.ee/akt/129062014115>

Vries, J. (2010). 'Is New Public Management really dead?' OECD Journal on budgeting. 1-5. URL (kasutatud märts 2014) [http://www.planejamento.gov.br/s/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/OCDE2011/OECD Journal 2010.pdf#page=89](http://www.planejamento.gov.br/s/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/OCDE2011/OECD%20Journal%202010.pdf#page=89). [Accessed 20/02/2012].

8 LISAD

8.1 Tabelid

Lisa 1 Justiitsministeeriumis dokumentide liikide jagunemine saatmisviiside kaupa

Justiitsministeeriumis dokumentide liikide jagunemine saatmisviiside kaupa	
nimetus	summa
DVK	2895
Akt	7
Asekantsleri korraldus	1
Käskkiri	21
Leping	17
Muu dokument	91
Sissetulev kiri	1852
Väljaminev kiri	906
e-post	20442
Akt	294
Aruanne	113
Arve	3
Asekantsleri korraldus	66
Käskkiri	2106
Leping	1422
Memo	40
Ministri määrus	134
Muu dokument	289
Protokoll	7
Sissetulev kiri	8355
Väljaminev kiri	7613
e-post/DVK	2481
Akt	4
Aruanne	1
Käskkiri	37
Leping	73
Muu dokument	149
Sissetulev kiri	12
Väljaminev kiri	2205
faks	767
Sissetulev kiri	201
Väljaminev kiri	566
käsi-post/kuller	2079
Akt	4
Käskkiri	20

Leping	124
Muu dokument	1
Sissetulev kiri	1247
Väljaminev kiri	683
tavapost	16609
Akt	16
Aruanne	2
Asekantsleri korraldus	2
Käskkiri	2
Leping	23
Muu dokument	2
Sissetulev kiri	4610
Väljaminev kiri	11952
tähitud post	2247
Käskkiri	6
Leping	41
Sissetulev kiri	1723
Väljaminev kiri	477
väljastusteatega	19
Käskkiri	3
Leping	3
Sissetulev kiri	4
Väljaminev kiri	9
saatmisviis märkimata	6591
Akt	205
Aruanne	1201
Asekantsleri korraldus	18
Koolitustaotlus	263
Käskkiri	13
Lahkumisleht	16
Lähetuse korraldus	2177
Majasisene dokument	369
Memo	178
Ministri määrus	15
Muu dokument	674
Protokoll	2
Puhkuse korraldus	1458
Soodustustest teavitamine	2
saatmisviis märkimata	
Kogusumma	54130

Lisa 2 Justiitsministeeriumis dokumentide liikide jagunemine saatmisviiside kaupa

Prokuratuuris dokumentide liikide jagunemine saatmisviiside kaupa	
Nimetus	summa
Akt	73
Käskkiri.Korraldus.Juhis	1152
Leping	972
Lähetuskäskkiri	213
Oportuuniteedimäärus	356
Piiratud riigisaladuse registreerimine	20
Protokoll	31
Puhkusekäskkiri	506
Sisene dokument	967
Sissetulev kiri	9116
Väljaminev kiri	8259
Paber	33965
Akt	43
Käskkiri.Korraldus.Juhis	26
Leping	256
Oportuuniteedimäärus	133
Piiratud riigisaladuse registreerimine	152
Protokoll	12
Puhkusekäskkiri	118
Sisene dokument	374
Sissetulev kiri	6937
Väljaminev kiri	25914
Teisaldatav elektrooniline salvestuskandja	13
Väljaminev kiri	13
Teisaldatav elektrooniline salvestuskandja	50
Akt	2
Sissetulev kiri	1
Väljaminev kiri	47
Teisaldatav salvestuskandja	3
Sissetulev kiri	1
Väljaminev kiri	2
Kogusumma	55696

Lisa 3 Justiitsministeeriumi ja Prokuratuuri tööülesannete mahu võrdlus

kuud	JM tööülesannete hulk kuus	JM tööülesannete hulk päevas	PROK tööülesannete hulk kuus	PROK tööülesannete hulk päevas
1.01.2013	6226	283	2759	125
1.02.2013	6582	329	2430	122
1.03.2013	7401	370	1547	77
1.04.2013	7477	340	2973	135
1.05.2013	6956	316	2082	95
1.06.2013	6518	343	2116	111
1.07.2013	6334	275	2346	102
1.08.2013	4995	238	1926	92
1.09.2013	6664	317	2382	113
1.10.2013	7427	323	2641	115
1.11.2013	7062	336	2722	130
1.12.2013	6885	362	2729	144
1.01.2014	6776	308	3206	146
1.02.2014	6665	351	2562	135
1.03.2014	7409	353	2955	141

8.2 Intervjuud

8.2.1 Justiitsministeerium

1. Millised on teie tööalased kokkupuuted asjaajamise efektiivsuse mõõtmisega?

Kogemused asjaajamise mõõtmisest puuduvad, seda pole konkreetselt tehtud. Hetkel on kuues dokumendihaldusprogramm, mida juurutatakse. Kuni 2000.a. olid programmid registritena, dokumente nendes ei olnud. Alates 2000.a. olid registrile lisaks ka dokumendid. Praegu on saadud vaadelda ainult dokumentide täitmise tähtaegu ehk kui kiiresti dokumendid läbivad menetlusprotsessi, kas dokument jõuab allkirjastamiseks õigeaegselt. Ning kui palju jääb vastamata dokumente, seeläbi vaadeldakse, kui efektiivselt talitused ja osakonnad suhtuvad täitmistähtaegadesse, statistikat pole tehtud. Optimaalne kogus dokumendiliike on kasutusele võetud, et mitte suurt segadust kasutajates tekitada. Dokumendiliikide menetluses pole erilist vahet. Kooskõlastamine ja allkirjastamine toimuvad ühtemoodi, ainult kooskõlastajate arv ja allkirjastaja isikud võib erineda

Ajaga on efektiivsemaks muutunud dokumentide ringlus, tänu dokumentide süsteemidele ja elektroonilistele dokumentidele. Alguses oli inimeste vastupanu suur, kuid nüüd teeb iga töötaja ise oma tööprotsessi - paneb dokumendi õigesse sarja, koostab ning saadab. Inimene on täpselt nii laisk kui lastakse olla, muutused on rasked, kuid pärast, kui saadakse aru, et see muutus kiirendab tööd, ollakse rahul. Juhtkond näitas väga positiivset mõju muutuste läbiviimisel. Alates 2013. aasta juunist ollakse kogu haldussüsteemis Delta all, mis lihtsustab tööd. 2012. aasta detsembrist on Justiitsministeeriumis kasutusel Delta. Nüüd on määratletud ära, kuhu dokumendid lähevad, sarjade kaupa, on tehtud uus asjaajamiskord, mis uuele süsteemile loodud.

2. Kuidas on teie asutuses korraldatud dokumentide ringlus?

a. Posti vastuvõtmine ja registreerimine.

Post võetakse vastu kantseleis, siin registreeritakse ja edastatakse vastavatele täitjatele. Justiitsministeeriumi vanglate osakond asub Jõhvis, postiga Tõnismäele (Justiitsministeeriumi juriidiline aadress) tulevad kirjad saadetakse töötajatega, kes on Jõhvi minemas või siis postiautoga. Kõik paberil tulnud dokumendid skaneeritakse, selleks on dokumendispetsialist, kelle tööks on skaneerimine. Arhiivi seisukoht on, et kui dokumendid on skaneeritud, siis pole enam originaale vaja. Vajadus võib tekkida kohtumaterjalide puhul, kui on vaja näiteks originaaldokumendist ekspertiisi teha. Selle lahenduseks lisati asjaajamiskorda punkt, mis lubab hävitada originaaldokumendid, kui on skaneeritud. Hübriidkaustu ei tavaliselt ei jäeta, kas on kõik paberkandjal või on elektrooniliselt. Teatud juhtudel võib hübriidkaust tekkida kui on põhjus paberdokumendi säilitada. Sellekohane punkt on eraldi ka asjaajamiskorras

b. E-kirjade ja üle DVK saabuvate kirjade hõlmamine ja registreerimine.

Varasemalt oli dokumendihaldusprogrammis võimalus, mis kandis elektroonsetelt kirjadelt otse metaandmed dokumendihaldussüsteemi. Kuna see on nii kallis, siis seda ei soetatud enam. Outlookist tulevad pealkirjad ja metaandmed otse kaasa. Skaneeritud dokumentidele lisatakse kõik eraldi. DVK-st saabuvatele dokumentidelt tulevad automaatselt metaandmed.

c. Suunamine edasiseks täitmiseks asutuse juhi ja vahetu täitja kaudu

Kantselei suunab vastutavale täitjale kui see on teada. Asjaajamiskorras on sees, et kui kantselei ei tea, siis suunab kantslerile, kes otsustab täitja. Ministri määrus ei puutu asjasse. Asjaajamiskord on ministri käskkirjaga kinnitatud

3. Hinnake tegevuse dokumenteerimise otstarbekust (mida dokumenteeritakse, kas on üledokumenteerimine) ja kasutatavaid dokumendiliike (vorminõuded)?

a. Kas dokumentide hulk teie asutuses on suurenenud või vähenenud? Mis on selle põhjused? 20, 10, 5 aastat

Dokumentide maht väheneb. Kaks aastat tagasi veel kogu aeg tõusis, ning siis oli ühe päeva töökoormus suur. Töökoormus on vähenenud, ei tea hinnata, kas dokumendihaldussüsteemid on seda kiirendanud, arvuliselt on dokumente vähem. Näiteks kinnipeetavad kirjutavad vähem, samas on rahvusvaheline õigusabiga seotud dokumentide maht suurenenud, tavakodanike päringuid vähemaks jäänud, kas sõltub seaduste arusaadavusest, ei tea. Võrreldes 20. aastat ja 15. aasta taguseid dokumentide hulka, on tõus olnud kogu aeg. Praegune dokumentide hulga tase on 1990ndate oma. Ministri käskkirju on nüüd 100 - 150 ringis, varasealt, 600 ringis, personali käskkirju on 600 ringis aastas, ka kantsler annab vähem käskkirju välja, ka eelnõusid on vähem.

b. Kirjeldage, milline osa dokumenteerimisest on elektrooniline, milline peaks ka tulevikus olema paberkandajal?

Asutusesiseselt on kogu asjaajamine elektrooniline. Puhkuste menetlemine kolis uude Rahandusministeeriumi hallatavasse iseteenindusportaali ja puhkuse korraldusi me oma süsteemis enam ei menetle. Ainul allasutuste juhtide omad. Paberdokumentide ja elektroonsete dokumentide osakaal on praegu võrdne. Tulevikus suureneb kindlasti elektroonsete dokumentide osakaal.

4. Kuidas on teie asutuses korraldatud dokumentidele vastamine?

Asjaajamiskorraga nähakse ette, kuidas saabuvad dokumendid menetlusse suunatakse ja milline on üldine menetlemise protsess erinevate dokumendiliikide

a. Kes allkirjastavad väljaminevaid dokumente (tipp- ja muud juhid)?

Allkirjastamisõigus on asjaajamiskorraga hästi allapoole delegeeritud. Minister on volitanud käskkirja alusel teatud liiki dokumente allkirjastama erinevate üksuste juhid, mistõttu on asjaajamine oluliselt kiirenenud

b. Millised on elektroonilised ja mitte-elektroonilised töövood (eriinfosüsteemide olemaasolukorral, kuidas toimib)?

Uus kinnipeetavate infosüsteem KIR on tulemas, sellest programmist läheb liides Deltasse, mistõttu jääb ühekordne andmete sisestus. Kinnipeetav saab oma kirja sisestada vanglas KIR-i ja sealt läheb see dokumendihaldusesse, kus koostatakse vastus ja see läheb tagasi KIR-i, kust kinnipeetav saab seda vaadata. Kas kõik täpselt nii ka olema hakkab, veel ei tea. See on nägemus. Kohtute infosüsteem (KIS2) ja E-toimik saaks samamoodi liidestada dokumendihaldusprogrammiga. Ja veel oleks hea, kui DVK kaudu saaks edastada.

Deltas on dokumentide mallid olemas, vaja on valida vaid õiged valikud ning seejärel on väga lihtsalt võimalik dokumente vormistada ning tööprotsesse teostada.

5. Hinnake asjaajamise kiirust oma asutuses (millest tingitud – tähtajad menetlustel, tööga koormatus, seaduste järgi tähtajad)? Tööga koormatuse analüüs – kas seotud ametikohtade vähesusega, seotud oskusteabega, seotud üldise töökorraldusega/struktuuriga).

Asjaajamise toimimine on tükk maad paremuse poole läinud. Andmete kandumised käivad automaatselt, dokumentide registreerija seisukohalt on vähem topelt tööd. Kantselei töötajaid on 9, kellest kolm on arhivaarid, 2 sekretärid, üks nooremreferent üks nooremreferent-dokumendihaldur, raamatukoguga tegelev referent ja juhataja - dokumendihaldur, üks töötaja hõlmab elektroonseid dokumente ja suunab tegevusse, kaks juhtkonna sekretärisaadavad väljaminevaid dokumente adressaatidele. Ühe dokumendi sisestamine läheb väga kiiresti, registreerimine ja menetlusse andmine läheb lausa 0,5 minutit. Dokumendihalduse eriala lõpetanute tööle võtmist ei ole praktiseeritud, kuna elu on teine ja alati ei ole sellise kvalifikatsiooniga inimesi võtta, kuna kantseleis võib dokumendihalduri töö olla väga rutiinne. Küll vaadatakse, et oleks eelnev töökogemus olemas.

6. Kirjeldage asjaajamisprotsesside kokkupuutepunkte põhitegevusprotsessidega? Asjaajamise kaudu mõõta asutuse efektiivsust kas on seda vaja, kas on see võimalik

Asjaajamine puudutab kogu ministeeriumi tegevust. Põhiprotsessid ei saa toimida korrektselt kui poleks tagatud asjaajamisega seotud tegevused. Nt põhitegevus on eelnõude väljatöötamine ja selleks, et eelnõu kuhugi jõuaks, tuleb seda pärast valmimist majasiseselt menetleda.

Ilma korrektse asjaajamiseta ja ilma regulatsioonita ei toimuks tavapärane töö kuigi kiiresti. Oma arvutis võid ju dokumendi teha, aga kuidas ja kellele see edasi liigub, seda määrab juba asjaajamine.

Kuna asjaajamine on üks tugifunktsioone, siis need tugifunktsioonid (ka teised nagu finants, personalitöö, avalikud suhted jne) peavad koos tagama ministeeriumi põhitegevuste realiseerimise võimalikult optimaalsete vahenditega.

7. Milliseid töökorralduslikke võtteid te kasutaksite asjaajamise efektiivsemaks muutmisel?

a. Kas efektiivsem võiks olla tsentraliseeritud või hajutatud töökorraldus?

Kuigi meil on osakonnad erinevates asukohtades, siis meie kasutame tsentraliseeritud töökorraldust. Meie jaoks on see praegu efektiivsem. Samas võivad meie ametnikud ka kõik kodus töötada, sest meil on kaugtöö võimalus ja tegelikult elektroonilise dokumendihalduse juures ei oma asukoht enam tähtsust. Tähtis, et asutuse töötajad saavad aru, milliseid dokumente kuhu tuleb salvestada ja kuidas neid menetleda. Kui see on arusaadavalt ja lihtsalt selgitatud ja reeglid kirja pandud, siis ongi ametnike töö efektiivne.

Kiirust lisab juhtidele või üldse allkirjastajatele võimaluse loomine mobiilside teenuse kaudu dokumentide allkirjastamiseks ja tööülesannete täitmiseks. Praegu on rakendus nutitelefonile kasutusel, aga arenduses on ka tahvelarvutile sama funktsionaalsus.

b. Millised on suurimad raskused ja riskid?

Koolitamine ja väljaõpe, seda peab pidevalt tegema. Samuti nõustamine. Peab jälgima, et iga töötaja täidaks oma osa õigesti dokumentide menetlemisel. Kui jätta nõustamine ja koolitus puudulikuks, siis ei teki ka head pinnast dokumentide menetlemiseks.

8. Kirjeldage dokumendihaldustarkvara vahetamisega kaasnenud töökorralduslikke muudatusi teie asutuses. Miks vahetada, kas näete eesmärki?

Üldine töökorraldus jäi põhimõtteliselt samaks, sest meil on juba üle 10 aasta dokumendihalduses menetlusprotsessid olemas olnud. Muudatused olid menetluse terminites ja pädevuste täpsustamise osas. Vaatasime üle ka dokumentide loetelu, et võimalikult täpselt ja optimaalsel hulgal oleks sarju, kuhu dokumente salvestada. Vähendasime neid oluliselt ja kasutajal on nüüd palju lihtsam, sest ei teki probleeme salvestuskoha otsimisega. Muudatused tulevad arhivaaridele, sest arhiveerimine hakkab olema elektrooniliselt.

Töövood on muutunud kiiremaks, kogu haldusala toimib ühesuguselt, mis lihtsustab. Erinevate dokumendiprogrammide ülevälhoidmine nõudis rahalist lisaressurssi. Lisaks võimalik hoida kokku tööjõuressurssi.

8.2.2 Prokuratuur

1. Millised on teie tööalased kokkupuuted asjaajamise efektiivsuse mõõtmisega?

Dokumendihaldusega tegeleb üle-eestiliselt 40 inimest, see arv on praegu piiri peal, veidi võiks suureneda. Deltat kasutatakse, rahul ei saa olla, varem oli e-büroo, mis oli palju parem mõnes osas, nüüd ei saanud paremat dokumendihaldussüsteemi. E-büroo läks Deltaks üle siis, kui oldi saadud e-büroo just enda jaoks kohandatud ning korralikult tööle. Deltale üleminek oli seotud Justiitsministeeriumi kogu haldusala üleminekuga dokumendihaldussüsteemile Delta.

Deltat ei kasuta paljud töötajad väljaspool asjaajamise talitust, prokurörid ei leia õigeid asju Deltas üles ning seetõttu ei kasuta, e-bürood kasutas 95% töötajaskonnast.

Maikuu seisuga on Delta muutunud kiiremaks ja pisut kasutajasõbralikumaks. Aktiivseid kasutajaid (st need, kes ka täidavad) on mitteprokuröridest 95% ja prokuröridest ca 3 %. Samas on kõik prokurörid teadlikud, kuidas otsingut kasutada, saabunud töövoo alt dokumenti vaadata saab ning enamus neist oskavad töövoogu edasi delegeerida ja täidetuks märkida.

2. Kuidas on teie asutuses korraldatud dokumentide ringlus?

a. Posti vastuvõtmine ja registreerimine.

Post saadetakse referendile, kes registreerib kirjad.

b. E-kirjade ja üle DVK saabuvate kirjade hõlmamine ja registreerimine.

Kõik kirjad ja dokumendid liiguvad läbi referendi, kes jaotab ja edastab dokumendid.

E-posti kirjad, mis saabuvad töötajate töö postkastidesse, saadetakse referendile. Seeläbi on jäänud mõned kirjad registreerimata. Registreeritavate dokumentide maht erineb päeviti, vahel on 40 dokumenti registreerida, mõnikord aga 200-250 sisse- ja väljaminevat dokumenti registreerida.

Praegu on kirjavahetusest 60% elektroonilisel kujul ning 40% paberil. Paberdokumentidena on enamjaolt kinnipeetavate ja eraisikute kaebused ja kriminaaltoimikud – osaliselt on need dubleeritud e-toimikusse. Struktuuriüksuste vahel liigub post 90% elektrooniliselt – paberdokumendid skaneeritakse, siis

saadetakse Delta kaudu täitmiseks. Originaal saadetakse järgi juhul, seda on vaja kriminaaltoimikusse. Enamjaolt on need kinnipeetavate dokumendid. Üle-eestiliselt viib posti laiali AS Eesti Post, erijuhtudel kuller. Kulutusi on vähendatu niipalju kui võimalik.

Prokuratuurisised dokumendid on elektroonsed, puhkuste avaldusi pole, on töövoog Deltas, personalitöötaja lisab hiljem käskkirja töövoole.

Metaandmete õigsuse kontrolli teostatakse. Asjaajamiskorda uuendatakse vastavalt vajadusele, 2012. aastal oli viimane ja nüüd on uus kooskõlastusringil, muudetakse vastavalt vajadusele.

Kiri tuleb, kantsleis registreeritakse, siis saadetakse täitjale, osaliselt juhtivprokurörile. Mitme vastaja puhul edastab ka kantsleil. Vastamistähtaegu jälgib kantsleil. Vastuskirja registreerib iga töötaja ise (oma koostatud **vastuskirjale** paneb numbri koostaja ise, kuid enamus prokuröride koostatud vastuseid salvestab Deltasse ja registreerib kantsleil).

c. Suunamine edasiseks täitmiseks asutuse juhi ja vahetu täitja kaudu

3. Hinnake tegevuse dokumenteerimise otstarbekust (mida dokumenteeritakse, kas on üledokumenteerimine) ja kasutatavaid dokumendiliike (vorminõuded)?

Asutusesisene asjaajamine kõik vormides, see lihtsustab igapäevast tööd. Vorminõuetest kinni pidamine seadusega etteantud normidest olemas.

a. Kas dokumentide hulk teie asutuses on suurenenud või vähenenud? Mis on selle põhjused? 20, 10, 5 aastat

Dokumentide hulk on aastatega kasvanud, menetlustoimingute arv on kasvanud, erinevaid dokumendi vorme on palju, välisõigusabi maht suureneb aastatega. Kuritegevus kasvanud, seetõttu on rohkem ka dokumente. DVK kasutavad, menetlevad Deltas.

b. Kirjeldage, milline osa dokumenteerimisest on elektrooniline, milline peaks ka tulevikus olema paberkandajal?

Sõltub e-toimikust, kas väheneb paberdokumentide osakaal, Prokuratuuri pöörduvad eraisikud kasutavad rohkem arvutit, selles osas võib väheneda paberdokumentide osakaal, e-toimikust sõltub ülejäänu, kas jääb paberkujul.

Arhiveerimine on mõlemal kujul paberil ja elektroonselt. Arhiivimoodul hetkel veel Deltas ei toimi, kuid see on järgmise aasta tööplaanis.

4. Kuidas on teie asutuses korraldatud dokumentidele vastamine?

a. Kes allkirjastavad väljaminevaid dokumente (tipp- ja muud juhid)?

Allkirjastamine on lai, kõik tohivad oma pädevuse piires koostatud dokumente allkirjastada. Praktiliselt kõikidel töötajatel on allkirja õigus – see kiirendab tunduvalt asjaajamise protsessi kiirust.

b. Millised on elektroonilised ja mitte-elektroonilised töövood (eriinfosüsteemide olemaasolukorral, kuidas toimib)?

Delta töövood on elektroonilised. Nn pabertöövoog on osade piiratud tasemega dokumentide puhul, mida menetletakse väljaspool tavaasjaajamist.

5. Hinnake asjaajamise kiirust oma asutuses (millest tingitud – tähtjaid menetlustel, tööga koormatus, seaduste järgi tähtjaid)? Tööga koormatuse analüüs – kas seotud ametikohtade vähesusega, seotud oskusteabega, seotud üldise töökorraldusega/struktuuriga).

Metaandmete sisestamine Deltas – kui on valikud olemas dokumendihaldussüsteemis, siis ühe dokumendi sisestamiseks võib aega minna 15 sekundit, kuid see oleneb ka inimesest. Dokumendihaldussüsteemi kiire toimimine oleneb päevast, vahel dokumendi üleslaadimisel süsteem hangub.

Maakonniti on dokumendihaldureid 27. Pooltes kohtades on selle töö peal ainult üks inimene. Töökoormust on mõõdetud dokumentide mahu järgi lisaks on lisaülesanded töötajatel, see on väga erinevalt. Mõnes kohas koostab sekretär menetlusedokumente, mõnes kohas keedab ainult kohvi ja registreerib max 3 kirja päevas, paljundab ja skaneerib. See on kujunenud välja konkreetse piirkonna elanike arvust, selles piirkonnas esitatavate pöördumise tüüptemadest, otsesest juhust ja konkreetse inimese võimetest. Ametijuhendid on koostatud inimeste järgi realselt tehtava töö alusel, standardseid „referendi ametijuhendeid“ ei ole.

6. Kirjeldage asjaajamisprotsesside kokkupuutepunkte põhitegevusprotsessidega? Asjaajamise kaudu mõõta asutuse efektiivsust kas on seda vaja, kas on see võimalik

Asjaajamisprotsessid ja põhitegevusprotsessid on omavahel tihedalt seotud. Kuna Prokuratuuri tööd kajastatakse suures mahus n.ö paberil, siis toimib see eelkõige efektiivse asjaajamise kaudu. Asutuse töö efektiivsust mõõta on võimalik, seda saab mingil määral mõõta töövoogude ja tööülesannete arvu ning saabunud-väljasaadetavate dokumentide mahu järgi.

7. Milliseid töökorralduslikke võtteid te kasutaksite asjaajamise efektiivsemaks muutmisel?

a. Kas efektiivsem võiks olla tsentraliseeritud või hajutatud töökorraldus?

b. Millised on suurimad raskused ja riskid?

Deltasse salvestamise vajadusel saadetakse dokument ikka kantseleisse, osaliselt teevad töötajad ise selle lõigu Deltas. Peale E-bürood on öeldud, et ei hakata ümber õppima ja seda tööd teeb kantselei, aga on ka erandeid, kes teevad otsast lõpuni tööprotsessi Deltas. Prokurörid peaksid ise tegema oma tööloike Deltas, kõik on koolituse saanud, juhtkonna arvamus on, et see on kantselei töö. Praegu peaks minimaalne oskus olema Deltas otsida ja tähtaegu jälgida. Asjaajamise tähtsustamine sõltub juhtidest. Kui kõik toimib, siis polegi tähtis. Kõik oleneb konkreetsest inimesest, kas tahab õppida. Sisekoolitused on olnud. Kuidas saaks aa efektiivsus tõsta – rohkem rahvast koolitada, muid motiveerivaid koolitusi, et inimestel tekiks loovus ja tahtmine, samuti uute inimeste tulek.

Uute inimeste valikul on tähtis erialane ettevalmistus ning soovitatavalt varasem töökogemus. Praktika on selline, et on eelnev töökogemus asjaajamise valdkonnas, kuid puudub asjaajamisalane haridus (on kas keskharidus või erialaharidus (sh kõrgharidus) muus valdkonnas). Uue töötaja konkursil on kandideerijaid palju, kuid on olnud juhuseid, et parimad loobuvad kandideerimast või töötavad vähest aega, kuna palk jääb väikeseks.

Kuidas efektiivistada asjaajamist: inimressurss – inimene töötab efektiivsemalt, kui tasu on, kas või motivatsioonikoolitused, 1-2-päevased õppepäevad, teha sisekoolitusi. Kunagi on prokuratuuri eesmärgiks Delta liidestamine E-toimikuga praegu dubleeritakse seda. See hoiaks aega kokku ja efektiivistaks asjaajamist.

8. Kirjeldage dokumendihaldustarkvara vahetamisega kaasnenud töökorralduslikke muudatusi teie asutuses. Miks vahetada, kas näete eesmärki?

Eelpool nimetatud.

8.2.3 Politsei- ja Piirivalveamet

1. Millised on teie tööalased kokkupuuted asjaajamise efektiivsuse mõõtmisega?

Efektiivsuse mõõdistamisi ei ole varasemalt eriti teostatud, plaanis on teha ühe dokumendi maksumuse arvutamiseks hinnang, kus siis tööprotsesside hindamise aluseks on - kui palju aega läheb dokumentide registreerimiseks, mis omakorda on sellest tööjõukulu, andmete edastamiseks minev aeg, printimisel tulevad lisaks kulud. Senini on tehtud selliselt, et on võetud välja dokumendihaldussüsteemist kellegi kindla dokumendihalduse töötaja registreeritud dokumentide kogus, seejärel kindla

perioodi jooksul saabunud dokumentide maht ning see indikaator annab teada, palju on dokumente mingil teatud perioodil loodud. Seda vaadatakse igal aastal üle, kui palju keegi on dokumente registreerinud, töökoormuse jagunemiseks on see vajalik.

2. Kuidas on teie asutuses korraldatud dokumentide ringlus?

a. Posti vastuvõtmine ja registreerimine.

b. E-kirjade ja üle DVK saabuvate kirjade hõlmamine ja registreerimine.

c. Suunamine edasiseks täitmiseks asutuse juhi ja vahetu täitja kaudu

E-kirjade Deltasse hõlmamiseks on olemas funktsionaalsus, millega dokumendihalduri rollis olevad kasutajad saavad e-kirju Deltasse lohistada. E-kirjad hõlmatakse sissetuleva kirja ekraanivormile, kusjuures osad andmeväljad täituvad automaatselt (näiteks pealkiri, saatmisviis). Dokumendihaldurid täidavad ülejäänud andmeväljad ja suunavad dokumenti menetlusse vastavalt menetlusskeemile. DVK kaudu saadetud dokumendid kogunevad Deltas ühte kataloogi, kust dokumendihaldurid need hõlmavad ja menetlusse suunavad. Kuna DVK dokumendid kogunevad kõik ühte kataloogi (DVK ei suuda ise vahet teha, millise üksuse kirjaga on tegu (prefektuurid), siis dokumendihaldurid avavad neid dokumente ning teevad kindlaks, kas tegu on tema teeninduspiirkonnaga. Kui jah, siis dokumendihaldur registreerib kirja ning suunab menetlusse.

Kõik saabunud dokumendid digitaliseeritakse skaneerimise teel loetavateks Portable Document Format vorminguks ning riputatakse seejärel dokumendihaldussüsteemi üles, edaspidi toimub kogu tegevus dokumendihaldussüsteemis.

Maakondade vahel liigub post digitaalselt, läbi dokumendihaldussüsteemi. Kui menetluskirjad on paberandajal, siis leitakse võimalus transportida – selleks on sisemised kullerveod. Dokumentide menetlusse suunamise skeem on olemas: korrakaitse, keskkriminaalkaitse, piirivalve, kodakondsus, tugiliinid. Kes pikaajaliselt töö, teab asjade käiku, dokumendihaldur peaks orienteeruma, on olemas ka dokumentide suunamise skeem.

3. Hinnake tegevuse dokumenteerimise otstarbekust (mida dokumenteeritakse, kas on üledokumenteerimine) ja kasutatavaid dokumendiliike (vorminõuded)?

a. Kas dokumentide hulk teie asutuses on suurenenud või vähenenud? Mis on selle põhjused? 20, 10, 5 aastat

b. Kirjeldage, milline osa dokumenteerimisest on elektrooniline, milline peaks ka tulevikus olema paberandajal?

Paberdokumentide osakaal on vähenenud, hetkel protsentides 49/51, üle poole on elektrooniliste dokumentide osakaal. Igal aastal suureneb e-dokumentide osakaal 1%. E-toimiku toimima hakkamisel üle-eestiliselt peaks suurenema e-dokumentide osakaal veelgi, sest hetkel on süüteomenetluste dokumendid paberkujul

Toimikute arhiveerimine, mis on paberil ja digidokumendina, sõltub tõestamisdokumendi vormingust, kui see on digitaalne siis arhiveeritakse digitaalsena. Paberkujul dokumente ei ole julgust veel hävitada lõplikult, kuna dokumendihaldussüsteemides ei saa 100 protsenti kindel olla.

Arhiivis praegusel hetkel ikkagi suurem maht paberdokumentidel. PPA-s on kasutusel arhiivihaldusprogramm Arhiivihaldur – see oli Politseiametibüroo poolt loodud süsteem, mis ei ole liidestatud dokumendihaldussüsteemiga. Kuid pikemas perspektiivis on plaanis, et dokumendid liiguvad otse dokumendihaldussüsteemist arhiivi.

4. Kuidas on teie asutuses korraldatud dokumentidele vastamine?

a. Kes allkirjastavad väljaminevaid dokumente (tipp- ja muud juhid)?

Dokumentide allkirjastamine on reguleeritud peadirektori volituste käskkirjaga, lisaks on veel menetlusvolituste kohta käskkirjad. Suures asutuses on raske volitusi hallata, hetkel mõeldakse õigusbürooga koostöös, kuidas saaks efektiivsemaks muuta seda osa asjaajamises.

b. Millised on elektroonilised ja mitte-elektroonilised töövood (eriinfosüsteemide olemaasolukorral, kuidas toimib)?

Erinevatel allüksustel on oma infosüsteemid - Uusis, Kairi ja piirivalvel omad süsteemid, jms. Tulevikus hübriid asjaajamine (nii paber kui digitaalne) ja paber ning digitaalne. Dokument liigub dokumendihaldussüsteemis digitaalselt, see on kindel. 97% nendest dokumentidest sisaldab süüteomenetluse dokumente.

5. Hinnake asjaajamise kiirust oma asutuses (millest tingitud – tähtajad menetlustel, tööga koormatus, seaduste järgi tähtajad)? Tööga koormatuse analüüs – kas seotud ametikohtade vähesusega, seotud oskusteabega, seotud üldise töökorraldusega/struktuuriga).

Töö lihtsustamiseks on tehtud siseveebis skeem, praegu on olemas viis skeemi: lõuna, lääne, ida, põhi ja peamaja. On tehtud dokumentide liigitamine, see on toetav ja seda muudetakse päris tihti, soov oleks viia see SharePointi peale. Lisaks on postide korraldamise tabel SharePointis, kuna asutusel on kohustus tõendada, mis

dokumendid asutusest välja saadetud, praegune dokumendihaldussüsteem ei toeta seda, mis dokumendid, mis kuupäevaga välja läksid. Kõiki dokumente ei registreerita dokumendihaldussüsteemis, neid mis tulevad erinevates andmebaasidest. Kunagi plaanis kõik Deltasse viia.

SharePointi pannaks üles ka muu info ning teave postiga tegelevatele töötajatele. Asutusele peab looma lisaväärtust, võtmeisikud panevad kirja lisaülesanded, mis nädala jooksul plaanitud teha ning ka ülesanded, mis teiste poolt antud. See distsiplineerib. Samuti on hea jälgida, kaua ühte tööülesannet edasi lükatud.

Posti vastuvõtmise tsentraliseerimine on eesmärgiks, alustatakse Tallinnaga, asutuse sisene suunamine. Kui olid iseseisvad asutused, oli dokumentide hulk väga suur, ühinemisel vähenes dokumentide hulk, kuna andmebaaside dubleerimine kadus ära, suund on sinna poole, kus dokumentide hulk ei kasva, pigem maht väheneb 1% võrra.

Asjaajamise kiiruse hindamine- teenuste hindamise kaardistamine. Postitöö teenuse kiiruse mõõtmine ja kaardistamine – kui palju võtab ühe kirja lahti võtmine, registreerimine, metaandmete sisestamine jne, hetkel statistika, et 1 kirja kohta kulub 3 minutit.

Dokumendihaldussüsteem on väga ebastabiilne, eelmisel aastal kulus mõnikord poolt tundi ühe dokumendi sisestamiseks.

Inimfaktor. Kiirus. On aeglasemaid, kiiremaid, töötajaid, tööliinide valikul arvestatakse inimeste võimetega. PPA ei ole enam inimesi, kes ei suudaks kiiresti töötada. Aeg on oma töö teinud. Tööle võtmisel ei sooritata mingeid katseid, v.a, et kirjutama on pandud. Peamiselt ikkagi jälgitakse motivatsioonikirja andmete kvaliteeti.

Töövoogusid takistavad erinevate juhtide soovid - nagu müügitöö, kus on oma plaani mahamüümine juhile. See on pidev protsess, kui juht muutub vaadataks üle, kas saaks töövoogusid kokku võtta kuskilt, näiteks ei pea võib-olla kolm inimest allkirjastama, saab vaid üks.

Asjaajamiskorda muudetakse vastavalt vajadusele 3x aastas. Organisatsioon on veel noor ja asjad on kujunemas ning seetõttu tekivad veel muutused, dokumentide loetelu muudetakse umbes sama palju või veidi vähem. Protsess pannakse paika ning oodatakse muudatusettepanekuid. 2014. aasta on PPA-s kvaliteedi ja infohalduse

aasta. Tehti rahulolu küsimustik, kus küsiti dokumentide loetelu arusaadavust ning dokumentide loetelu korrastamine on aasta eesmärgiks.

Efektiivsus on teatud protsessides, kus on tsentraliseeritud rahaline mõõde – näiteks postitöökorraldus, Tallinna piires ühes kohas – oleks rahaliselt palju odavam. Dokumendihaldurite mõttes hajutavatus parem – kõik ühes kohas, oleks suur postikeskus, elektroonselt tekivad asjad kõik ühte kohta. Kirjad jagunevad: ida, lääne, lõuna ja peamaja. Dokumendihaldur haldab üldmeili ning peab tunnetama ära, kuhu piirkonda ja kellele, mis üksuse alla läheb kiri vastamiseks. Päevas saabub üle 600 kirja ning tööpäeva lõpuks peab need ära lahterdama. Dokumendihalduri kompetentsi peab kuuluma eriliigiliste dokumentide äratundmine, näiteks teabenõue või selgitustaotlus. Dokumendihalduri kompetents iga aastaga tõuseb ja infotehnoloogiline äratundmine suureneb. Probleem on ikkagi dokumendihalduri töö hindamise raskused. Lisaväärtus on teiste asutuste külastamine ja külla kutsumine, vaadata, kuidas teistel läheb ja võrrelda.

6. Kirjeldage asjaajamisprotsesside kokkupuutepunkte põhitegevusprotsessidega? Asjaajamise kaudu mõõta asutuse efektiivsust kas on seda vaja, kas on see võimalik

Tööprotsesside kaardistused on pidev töö. Kui tugivaldkond või põhivaldkond otsustab mingit tööprotsessi alustada, pöörduakse kõige pealt asjaajamisbüroo poole, et saaksid „esimesed sammud koos teha“ - tööprotsessis loodud/saadud dokumendid tuleb süstematiseerida, kirjeldada ja otsustada dokumendi optimaalne liikumistee. Tendents liigub sinna, kus dokumentide liikumistee jääb aina kitsamaks ja lühemaks. Mis näitab asjaajamise efektiivistamist.

7. Milliseid töökorralduslikke võtteid te kasutaksite asjaajamise efektiivsemaks muutmisel?

a. Kas efektiivsem võiks olla tsentraliseeritud või hajutatud töökorraldus?

b. Millised on suurimad raskused ja riskid?

Monitoorimist tehakse pidevalt, politsei ja piirivalve ametite ühinemise alguses oli 136 inimest, kes tegelesid dokumendihaldusega, seega on tehtud suur optimeerimine. Praegusel hetkel jälgitakse PPA peamaja asjaajamise efektiivsust, kuna peamaja ja Põhja Prefektuur asuvad samas hoones, kuid siiski on mõlemal üksusel asjaajamisbüroo, siis on plaanis need ühendada ning luua lisaväärtust sellest.

8. Kirjeldage dokumendihaldustarkvara vahetamisega kaasnenud töökorralduslikke muudatusi teie asutuses. Miks vahetada, kas näete eesmärki?

Dokumendihaldus on rohkem digitaalne, näiteks õigusaktid vormistatakse ja menetletakse EDHSis digitaalselt (varem paberil). PPA dokumendihaldus on muutunud rohkem teenistujapõhiseks, kasutajad teevad ise rohkem dokumente. Puudub vajadus eksportida dokumente ühest prefektuuri EDHSist teise, menetlus käib töövoogudega. Kasutajad saavad teha EDHSist detailsemaid otsinguid ning eelseadistatud töövoogusid nii, et kogu menetlus käivitatakse korraga (hoiab kokku aega).

Töötajatele ei ole tekitanud digitaalsele asjaajamisele üleminek probleeme. Ametlik menetleja loob ise oma dokumendi, registreerib ja saadab välja. Metaandmete järelevalve – andmeväljad kohustuslikud, ning monitooritakse aegajalt õigsust, et otsingud annaksid tulemusi, pidev tagasisidestamine töötajatele. Erinevad memod tehtud, kuidas töötajad peaksid täitma andmevälju, see on igapäevane töö. Ühes tööpäevas üle-eestiliselt üle 2000 dokumendi päevas, need peab üle kontrollima. Kvaliteet aina tõuseb. On loodud ka toetavad asjad DHS-s valikute näol.

8.2.4 Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet

1. Millised on teie tööalased kokkupuuted asjaajamise efektiivsuse mõõtmisega?

Varasem kokkupuude asjaajamise efektiivsuse mõõtmisega peamiselt puudub. PRIA-s on hetkel käimas teisele programmile üleminekuprojekt (dokumendihaldussüsteem Amphora vahetatakse välja dokumendihaldussüsteem SharePoint vastu), mille raames tehti veidi eeltööd, püüdes panna paika mõningad mõõdikud, kuhu soovitakse liikuda, ja, et hiljem oleks võimalik jälgida eesmärkide täitmist. Mõõtmiste tulemusel jagunes efektiivsuse hindamine kaheks vaatenurgaks: majanduslik pool, kus vaadeldi postisaadetiste kulu, paberikulu ja printerite toonerite kulu, teine pool oli inimese efektiivsuse mõõtmine – selle indikaatoriks oli dokumentide vastuvõtuks kuluv aeg.

2. Kuidas on teie asutuses korraldatud dokumentide ringlus?

a. Posti vastuvõtmine ja registreerimine.

b. E-kirjade ja üle DVK saabuvate kirjade hõlmamine ja registreerimine.

c. Suunamine edasiseks täitmiseks asutuse juhi ja vahetu täitja kaudu

PRIA-s on dokumentide ringlus korraldatud selliselt: post saabub erinevatest kanalitest ning erineva vorminguga - paberpost, e-post, DVK, e-pria (PRIA e-teenuste keskkond). E-teenuste kaudu toimub dokumentide registreerimine automaatselt ühes dokumendiregistris – selleks on kanderaamat. Paberkandjal

saabuva posti registreeritakse struktuuriüksustes ise. Kui on üldiselt saabunud post, registreerivad seda selleks ettenähtud töötajad, kuid e-post, mis on saabunud töötaja postkasti ning seda on vaja registreerida, teeb töötaja selle tööõigu ise, üldisele aadressile saabunud posti registreerib ikkagi vastav töötaja. Tehniliselt on see hästi lahendatud ning töötajad registreerivad ilma probleemideta ise. Amphora puhul puudub hetkel metaandmete kvaliteedikontroll. Andmeväljade täitja peab metaandmete õigsust jälgima, ning täitmine peab olema süsteemselt paigas, selleks, et miinimum kvaliteet täidetud. Andmehaldaja peaks dokumentide metaandmete õigsuse tagama.

3. Hinnake tegevuse dokumenteerimise otstarbekust (mida dokumenteeritakse, kas on üledokumenteerimine) ja kasutatavaid dokumendiliike (vorminõuded)?

a. Kas dokumentide hulk teie asutuses on suurenenud või vähenenud? Mis on selle põhjused? 20, 10, 5 aastat

PRIA on asutusena eksisteerinud 13 aastat, seega ei saa võrrelda dokumentide mahtu 20 aastat tagasi ja nüüd. Võtsime võrdluse aluseks 13 aastat ja siiani. Päris viimaste aastate statistikat ei tea, ning seetõttu ei saa päris kindel olla, kuid võrreldes 2000-2001 tõusis dokumentide hulk, 2010-2014 ei ole dokumentide hulga tõusu enam olnud. Taotluste arv on olnud paari viimase aasta jooksul veidi väiksem. Samuti ei ole PRIA algusaegu võrreldes praegusega funktsioonid muutunud, laias laastus on kõik samaks jäänud, funktsioon kui toetuste menetlemine, samas on menetluste hulk tõusnud - näiteks Euroopa Liiduga liitudes tuli juurde sealt saadavate rahade menetlemine, asutuse ülesanded jäid samaks.

b. Kirjeldage, milline osa dokumenteerimisest on elektrooniline, milline peaks ka tulevikus olema paberkandajal?

Dokumentide otstarbekuse hindamine ning vorminõuetest kinni pidamine – PRIAS dokumenteeritakse nn üle, uue projekti raames hakatakse hindama olukorda, hindamisi varem ei ole olnud, nüüd hakatakse hindama protsessi põhiselt, etappide viisi. Pigem on see olnud kaootiline, vorminõuded on küll sisekorraeeskirjaga paika pandud, eriti see pool, mis kliendiga suheldes toimub – põhiprotsess. Kõige probleemsemateks loetakse hetkel, memosid ja protokolle, kus nõuded pole nii selgelt paigas.

Paberkandjal liigub väga palju veel dokumente, enamjaolt ka majasisesed dokumendid ning taotlused paberkujul – numbrid saabuvad mulle.

4. Kuidas on teie asutuses korraldatud dokumentidele vastamine?

Käesoleva projekti raames korrastatakse ka dokumentidele vastamise korraldamist ning samuti allkirjastamist, praegusel hetkel on see reguleerimata.

Näiteks, kui inimene saadab PRIA-sse taotluse ja seal on puudused, siis neid teavitavaid kirju võivad peaspetsialistid ise allkirjastada, kui on aga suuremaid kohustusi andvad dokumendid, siis allkirjastavad keskastme ja tippjuhid. Juhtkond tahab allkirjastamise õigust allapoole delegeerida. Kõik mis puudutab rahalisi küsimusi, allkirjastab juhtkond. Menetluste allkirjastamise soovitakse viia spetsialistide tasandile.

a. Kes allkirjastavad väljaminevaid dokumente (tipp- ja muud juhid)?

Delegeerimisel kasutatakse resolutsioonilehti, kus juhid saavad delegeerida mitme osakonna vahel ülesandeid, kui ülesanne saadetakse e-kirjana, siis dokumendihaldussüsteemis neid ei panda. Vastamistähtaegu jälgitakse juhtkonna peaspetsialisti poolt, kus on selleks kasutuses Exceli tabel. Kui dokumendid liiguvad maja peal, siis ei jälgita tähtaegu. Praegu on selliselt süsteem toiminud.

b. Millised on elektroonilised ja mitte-elektroonilised töövood (eriinfosüsteemide olemaasolukorral, kuidas toimib)?

Täna sel päeval on PRIA-s kasutusel enam kui üheksa tarkvara, numbriks saab dokumente registreerida ehk siis on välja arendatud dokumendi registreerimise funktsionaalsus. Projekti üheks eesmärgiks on viia kõikide dokumentide registreerimine ühte programmi, kus kõik dokumendihaldusega seotud muudatused on ühes kohas.

Kirjade puhul kasutatakse elektroonilist töövoogu, kuid käskkirjad, põhiprotsessi otsused – seal kasutatakse juba paberkujul, Amphoras olevad kirjad – neid käsitletakse elektroonse töövoona. Majasisesed dokumendid on enamjaolt paberil, personali dokumendid on kõik paberil, juhid kooskõlastavad paberil dokumente.

5. Hinnake asjaajamise kiirust oma asutuses (millest tingitud – tähtajad menetlustel, tööga koormatus, seaduste järgi tähtajad)? Tööga koormatuse analüüs – kas seotud ametikohtade vähesusega, seotud oskusteabega, seotud üldise töökorraldusega/struktuuriga).

7. Kirjeldage asjaajamisprotsesside kokkupuutepunkte põhitegevusprotsessidega? Asjaajamise kaudu mõõta asutuse efektiivsust kas on seda vaja, kas on see võimalik

7. Milliseid töökorralduslikke võtteid te kasutaksite asjaajamise efektiivsemaks muutmisel?

a. Kas efektiivsem võiks olla tsentraliseeritud või hajutatud töökorraldus?

b. Millised on suurimad raskused ja riskid?

Asjaajamise kiiruse kõige suuremaks takistuseks on asjaolu, et kogu dokumendihaldus ei ole ühte moodi, ühes selges protsessis, kus töövoo läbimine on ühte moodi. See on ebaefektiivne – inimene peab mõtlema, kuhu ta dokumendi paneb, mille alla registreerib. Hetkel käib töö selle kallal, et protsess saada ühesuguseks. Erineva protsessid raskendavad töötajate igapäevast tööd – kantselei töötab kollaste märkmelehtede saate, mis õpetavad, kuhu millised dokumendid registreerida.. Tarkvarade eraldi avamine võtab aega ning pole efektiivne. Töötaja peab mõtlema, et ühel juhul skaneerin, teisel juhul mitte jne. Uute töötajate sisseelamisprotsess kulgeb pikaajaliseks ja vaevaliseks kui on nii pikad juhendid. Uue programmi ja süsteemi rakendumisel on plaanitav tööefektiivsuse tõus taotluste vastuvõtmisel 50%, tänasel päeval kulub keskmiselt 1,25h ühe toetuse taotluse vastu võtmiseks. See on pikk protsess, kuna menetlussüsteemides võetakse taotlus arvele, mis pole ainult registreerimine, vaid ka toetuse menetlusandmete sisestamine. Kui on ühes programmis koos kogu menetlus, siis on võimalik protsesside eraldi etappide mõõdistamine ja jälgimine, hetkel seda ei ole, kuna lihtsalt erinevates programmides pole seda võimalik üheselt jälgida, kaua mingi protsessilõigu tegemiseks ressursse kulub. Toetuse vastuvõtmine sisaldab palju erinevaid tööloike, mitte ainult vastu võtmine. Uue süsteemi rakendumisel võib ka veel andmesisestuse pealt aega kokku hoida.

Maakonna büroode vaheline posti tegevus on kahte moodi – tava post ning ka elektrooniline. Kiired dokumendid, milleks on näiteks teabenõuded saadetakse elektroonselt ning pärast saadetakse paberkujul dokument järgi. Dokumendihaldussüsteemis on olemas võimalus, kus saab dokumendi keskkonda üles laadida ning teine menetleja võtab selle lahti, kuid seda ei kasutata. Registrate protsessis liigub alati paber järgi vastava maakonna büroosse, kus menetlemine käib ning kus toimik füüsiliselt asub, seega on postikulu. Füüsiliselt arhiveeritakse

tsentraalselt pabertoimikuid. Kui keskuses menetletakse, siis keskuses pannakse arhiveerimiseks toimik kokku, kui maakonnas menetletakse siis arhiveeritakse maakonnas. Digiarhiiv on tulemas.

8. Kirjeldage dokumendihaldustarkvara vahetamisega kaasnenud töökorralduslikke muudatusi teie asutuses. Miks vahetada, kas näete eesmärki?

Dokumendihaldusprogramm Amphora vahetus SharePointi vastu - Ampohorat ei saa ise vabalt arendada, nagu organisatsioonil vajadused oleks, samas SharePointil antakse toorik ning organisatsioon saab ise arendada vastavalt vajadustele. Ampohora on „karbitoode“. Amphoraga ei suuda vastu võtta kahe inimesega 1000 dokumenti päevas. PRIA-s on maikuus ca 17 000 taotlust vaja vastu võtta ning peab olema kiirem ja lihtsam lahendus kirjade vastuvõtmiseks ja registreerimiseks kui selleks oli Amphora.

Kuidas juhtkond vastu võttis programmi muutmise? Arenduste puhul peab oma ideed müüma, juhtkonna heakskiit tuleb välja teenida, aktiivse idee müügiga, edu sõltub puhtalt veenvusest ja kasumlikkuse näitajatest – näiteks investeeritakse aga töötajate või paberite hulk jääb samaks, siis see ei näita efektiivsust. Peab olema kasutegur. PRIA-s on pigem põhimõtteks, et kui inimene lahkub töölt, siis ei võeta inimesi asemele, koondamisi ei rakendata. E-teenuste tulekuga saadakse sisestatud ja kvaliteetsemad andmed ja need on töödeldavad, ning sellest tekib ajavõit. Vabaks jäänud tööjõuressurssi saab suunata arendustegevusse - tihtipeale ei jää sellist aega asutuses, tegeletakse kogu aeg igapäevase tegevusega ning arendustegevus jääb olematuks.

8.3 Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, TIINA PALU

(sünnikuupäev: 08.01.1975)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Asjaajamise tulemuslikkuse hindamine: organisatsiooni vajadused ja dokumendihaldussüsteemi võimalused,

mille juhendaja on: Pille Vengerfeldt-Pruulmann, kaasjuhendaja: Veiko Berendsen

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
 3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus,13.08.2014